

UNLa

Revista Perspectivas de Políticas Públicas

Revista  
Perspectivas de  
Políticas Públicas

Revista  
Perspectivas de  
Políticas Públicas

ISSN 1853-9254

Año 2, Nro. 4, Enero-Junio 2013

Publicación semestral del  
Departamento de Planificación  
y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Lanús  
Argentina



4

4

*Revista*

**Perspectivas *de*  
Políticas Públicas**



**Revista**  
**Perspectivas de Políticas**  
**Públicas**

ISSN 1853-9254

Año 2, Nro 4

Publicación semestral  
del Departamento de  
Planificación y Políticas  
Públicas

Propietario:  
Universidad Nacional  
de Lanús

Registro de la Propiedad  
Intelectual nro. 5.078.064

Se imprimió en  
Easy Graph- Gráfica Fácil S.A.  
Manuel Castro 851/855.  
Remedios de Escalada,  
Provincia de Buenos Aires

**Universidad Nacional de Lanús**

Rectora *Ana Jaramillo*  
Vicerrector *Nerio Neirotti*

**Departamento**  
**de Planificación y Políticas Públicas**

Directora *Ana Farber*

**Comité Editorial**

*Ana Jaramillo*  
*Nerio Neirotti*  
*Ana Farber*  
*Juan Carlos Geneyro*  
*Rubén Heguilein*  
*Alfredo Ossorio*  
*Diego Raus*  
*Elvira Lofiego*

**Staff de la Revista**

Director *Carlos M. Vilas*

Secretario de Redacción *Emanuel Porcelli*

Colaboradores

*Fernando Durán / Sebastián Tapia*

Traducción *Claudia Bértolo*

Diseño y Diagramación  
*Dirección de Diseño y Comunicación Visual UNLa*  
Director *Claudio Loiseau*  
Coordinadora *Andrea Michel*

*Revista*  
**Perspectivas de**  
**Políticas Públicas**

**Misión**

La revista **Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.



Revista  
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación  
y Políticas Públicas

**Universidad Nacional  
de Lanús**

Dirección Postal:  
29 de Septiembre 3901  
1826 Remedios de Escalada  
Pcia.de Buenos Aires, Argentina  
Tel: (+54 11) 5533-5600  
int. 5138 / Canjes: int. 5225  
perspectivas@unla.edu.ar  
www.unla.edu.ar

Los textos publicados en la Revista  
Perspectivas de Políticas Públicas  
son responsabilidad exclusiva de sus  
autores y no reflejan necesariamente  
la opinión de la Dirección ni de  
la UNLa y sus autoridades.

### **Consejo Asesor**

*Gerardo ABOY CARLÉS*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*Norberto ALAYÓN*  
Universidad de Buenos Aires, Argentina  
*Luis Fernando AYERBE*  
Universidad del Estado de São Paulo, Brasil  
*José BELL LARA*  
Universidad de La Habana, Cuba  
*Emelio BETANCES*  
Gettysburg College, Estados Unidos  
*Barry CARR*  
Australian National University, Australia  
*André CORTEN*  
Université de Quebec, Canadá  
*Carlos DE LA TORRE*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO), Sede Ecuador  
*Fernando DÍAZ ORUETA*  
Universidad de Rioja, España  
*Arturo FERNÁNDEZ*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*José GANDARILLA SALGADO*  
Universidad Nacional Autónoma de México  
*Richard HARRIS*  
California State University, Estados Unidos  
*Alejandro ISLA*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO), Sede Argentina  
*Nicolás LYNCH GAMERO*  
Universidad Mayor de San Marcos, Perú

*Salvador MARTÍ i PUIG*  
Universidad de Salamanca, España  
*Pierre OSTIGUY*  
Pontificia Universidad Católica de Chile  
*José Luis OSUNA*  
Universidad de Sevilla, España  
*Berenice P. RAMIREZ LOPEZ*  
Universidad Nacional Autónoma de México  
*Alexis ROMERO SALAZAR*  
Universidad del Zulia, Venezuela  
*Guillermo SCHWEINHEIM*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*Joan SUBIRATS*  
Universidad Autónoma de Barcelona, España  
*Juan Carlos TEDESCO*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*Alfonso TORRES*  
Universidad Nacional Pedagógica, Colombia  
*Mabel THWAITES REY*  
Universidad de Buenos Aires

**Revista**  
**Perspectivas de Políticas**  
**Públicas**

ISSN 1853-9254  
No. 4, Año 2  
Enero-Junio 2013

**Presentación** *Págs. 8 a 10*

**Artículos**

**Julián Bertranou** *Págs 11 a 39*

Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina  
*State capacity and institutional coordination in the building of specialized agencies. The case of the National Agency for Road Safety (ANSV) in Argentina.*

**Lucila Nejamkis** *Págs 41 a 65*

La perspectiva de policy networks: apuntes teóricos-metodológicos para el análisis del proceso de reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871  
*The policy networks approach: theoretical and methodological notes for the analysis of the regulatory process of the Migration Act No. 25871*

**Fabián Eduardo Sislian** *Págs 67 a 98*

Políticas públicas y agricultura familiar. Los Acuerdos Territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión como herramientas para una nueva política de desarrollo rural  
*Public policy and family farmers. Territorial rural development with inclusion agreements as tools for a new national policy of rural development*

**Candela de la Vega** *Págs. 99 a 133*

La definición del territorio en las leyes y políticas ambientales nacionales entre 1973 y 2010  
*The definition of territory in environmental national laws and policies between 1973 and 2010.*

**María Belén Aenlle** *Págs 135 a 163*

Representaciones de pobres y pobreza en los agentes de la política social argentina  
*Conceptual representations of poor people and poverty in Argentina's social policy officers.*

**Ángeles Ortiz Espinoza, Itzel Cabrero**

**Iriberry y Jesús Hernández** *Pág 165 a 187*  
Más que la suma de las partes: análisis del Programa Hábitat Vertiente Centros Históricos en la Ciudad de México  
*More than the sum of its parts: An Analysis of the Habitat Program, Slope Historic Site, in Mexico City*

**Horacio Cao** *Págs 189 a 219*

Ajuste estructural y política en la Provincia de San Juan. El primer sanjuanazo  
*Structural Adjustment and Politics in the Province of San Juan. The First Sanjuanazo*

**Reseñas**

Manuel Alcántara Sáez, El oficio de político  
**Reseña de Mariana Gené** *Pág 221 a 225*

Daniel Cieza, La muerte por cuenta ajena: Terrorismo de Estado, gran empresa y trabajadores en conflicto en Argentina

**Reseña de Emiliano Matías Agostino** *Pág 227 a 230*

Revista  
**Perspectivas de  
Políticas Públicas**

El desarrollo de capacidades estatales para asumir el tratamiento de las demandas que se le formulan desde la economía y la sociedad constituye uno de los temas prominentes en la agenda del estudio de las políticas públicas en nuestros días. La llegada al gobierno de coaliciones políticas democráticas que expresan a un amplio arco de fuerzas sociales, explícita una tensión entre unas configuraciones institucionales y de gestión pública derivadas de la década neoliberal y su paradigma de “estado mínimo”, y las aspiraciones y reclamos de las grandes mayorías sociales. Al mismo tiempo, el énfasis asignado al fortalecimiento de los procesos de coordinación e integración regional, plantea desafíos específicos y complejos a las capacidades de desempeño estatal en una variedad de cuestiones.

El tema ya había sido enunciado hace casi medio siglo, en clave conservadora, por la Comisión Trilateral –una organización creada por el empresario y político estadounidense John Rockefeller, que reunía a empresarios, académicos y políticos de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. En un informe publicado en 1975 sobre los desafíos a la “governabilidad de la democracia”, la Comisión señaló con preocupación la sobrecarga de tareas que los gobiernos debían encarar en respuesta a la ola creciente de demandas sociales, muchas de ellas contrapuestas, y al carácter crecientemente polarizado de los conflictos entre las empresas y las organizaciones sindicales, polarización que comprometía la eficacia del papel mediador del estado. El documento se inscribió en los turbulentos escenarios que desde fines de la década de 1960 daban testimonio de la crisis del “Estado de bienestar” en las tres regiones representadas en la Comisión.

Sin embargo, el informe de la Trilateral no se despegó de la lógica política de ese estado; llamó la atención sobre un problema, pero se mantuvo dentro de los términos de los procesos que habían contribuido a generarlo. La irrupción del neoliberalismo pocos años después, con la llegada de Margaret Thatcher al gobierno de Gran Bretaña y luego la de Ronald Reagan en Estados Unidos, ofreció la respuesta faltante. Lejos de preocuparse por poner a punto las capacidades estatales frente a la “sobredemanda” social, lo adecuado era ajustar esa demanda a un nivel mínimo compatible con el desmantelamiento de la amplia red de organismos, funciones, aparatos, etc. que poblaban el, a juicio de estos nuevos doctrinarios, abultado, ineficiente y deficitario sector público. El nudo de la contradicción se cortó por lo más débil, y en una sociedad capitalista siempre los más débiles son los trabajadores. Casos testigos que adquirieron carácter emblemático:

el aplastamiento de la huelga de los mineros en Inglaterra, y de los controladores aéreos en Estados Unidos.

“Ramal que para, ramal que se levanta” fue la versión criolla de la receta neoliberal de disciplinamiento social y reforma neoliberal. Como no podía ser de otra manera, al mismo tiempo que el estado se achicaba y reorientaba su desempeño, los pasivos sociales adquirieron dimensión exponencial, hasta el punto de detonar, a la vuelta de los años, masivas protestas y alzamientos populares que abrieron las puertas a la configuración de los escenarios político-institucionales que hoy caracterizan a muchas de las naciones sudamericanas.

Al contrario de su antecedente de los años setentas, la preocupación presente acerca de las capacidades estatales responde a la evidencia que el estado heredado de las décadas neoliberales carece de aptitud para asumir las responsabilidades e incumbencias que le requiere el nuevo protagonismo de los sectores mayoritarios de nuestras sociedades. La gestión estatal a cargo de coaliciones políticas que expresan y representan a los nuevos mapas sociales, reclama una compatibilidad básica entre las nuevas correlaciones de poder, los objetivos y fines que proponen, y las capacidades de gestión pública. El debate sobre las competencias estatales puede ser así interpretado como expresión del conflicto entre el compromiso político de los gobiernos con las demandas y expectativas del bloque de fuerzas sobre el que se sustentan, y las limitaciones de los recursos, herramientas y formatos institucionales de los diseños y prácticas estatales subsistentes del neoliberalismo.

Varios de los textos que integran el presente número de la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** se ocupan, con variados enfoques, de esta cuestión, en otros tantos estudios de caso: la creación de agencias públicas dedicadas a asuntos específicos (Bertranou), la aplicación del enfoque de redes de políticas (*policy networks*) en la reglamentación de la ley de migraciones (Nejamkis), la celebración de acuerdos entre agencias estatales y actores de la agricultura familiar para impulsar un desarrollo rural con inclusión social (Sislián). Las capacidades no existen en el vacío. Para ser efectivamente tales deben ajustar con los objetivos de las políticas que deben implementar; por tal motivo los debates en torno a los objetivos y las políticas se proyectan a la cuestión de las capacidades, articulando en consecuencia razonamientos técnicos tanto como políticos. Los tres trabajos aportan interesantes evidencias sobre esas articulaciones.

Las políticas públicas constituyen a sus sujetos, tanto a aquellos que integran el universo de referencia de sus objetivos e implementación, como a quienes tienen a cargo esa implementación, en sus variados niveles de aproximación a terreno. El texto de Fabián Sislián parte del debate acerca de la conceptualización de la agricultura familiar como sujeto de una política de desarrollo con inclusión social, como también de la conside-

ración que en esa política se asigna a la dimensión territorial. A su vez, el artículo de Candela de la Vega destaca los modos en que diversas configuraciones gubernamentales constituyeron específicas conceptualizaciones del territorio y el ambiente, dotándolas de imperatividad legal. Por su parte el trabajo de María Belén Aenlle discute las representaciones cognitivas que están presentes en los agentes que implementan políticas sociales de atención a la pobreza, y la gravitación de esas representaciones en las respectivas prácticas laborales. La problemática social/territorial está presente también, en su dimensión urbana, en el estudio de Ángeles Ortiz Espinosa y asociados sobre el programa de protección patrimonial de sitios históricos en la Ciudad de México. El trabajo ilustra acerca de los conflictos que pueden suscitarse entre el objetivo edilístico-patrimonial de la política de protección, los derechos de las familias que habitan en esas áreas, las repercusiones que esos conflictos generan en el mercado inmobiliario, y las desiguales capacidades de las agencias públicas involucradas en la política –asuntos que en modo alguno son exclusivos de la Ciudad de México.

Se señaló más arriba que el resurgimiento de la preocupación por las capacidades estatales de diseño y gestión de políticas públicas forma parte de las respuestas democráticas a las crisis detonadas por los efectos de una década larga de neoliberalismo y “estado mínimo”. El artículo de Horacio Cao sobre el “primer sanjuanazo”, es decir, el encadenamiento de factores sociales y políticos que condujeron a mediados de la década de 1990 a una amplia protesta social como reacción a las políticas de ajuste neoliberal en la provincia de San Juan. El estudio ofrece interesantes perspectivas acerca de la articulación, en la gestación y el estallido de esos acontecimientos, así como en sus secuelas, de factores locales y nacionales, materiales y simbólicos; es asimismo un documentado estudio de “política subnacional” y de la incidencia de esa dimensión en la modalidad efectiva del ajuste neoliberal en el caso analizado.

## El Director

# Creación de agencias especializadas,

## capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina.

*State capacity and institutional coordination in the building of specialized agencies. The case of the National Agency for Road Safety (ANSV) in Argentina.*

### Julián Bertranou

Investigador-docente, ICO/Universidad Nacional de General Sarmiento; profesor, EPG/Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Doctor en Ciencias Sociales (UBA), Master en Ciencias Sociales (FLACSO México).  
jbertranou@hotmail.com  
jbertran@ungs.edu.ar

### Resumen

En los últimos 20 años se crearon en todos los países numerosas agencias públicas autónomas y especializadas para abordar distintos desafíos de política pública. Este proceso, enmarcado en las orientaciones de la Nueva Gestión Pública, buscó desburocratizar y profesionalizar la gestión, aunque también promovió su creciente fragmentación y descoordinación. El trabajo analiza la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) en Argentina, en términos de su efecto en la capacidad estatal y en la coherencia y coordinación global de la gestión pública. El caso de la ANSV muestra por un lado un incremento parcial de las capacidades de acción del gobierno nacional, y por el otro, la no resolución de los problemas previos de descoordinación entre las diferentes unidades gubernamentales.

**Palabras claves:** Organismos descentralizados, reforma administrativa, capacidades estatales, seguridad vial, Agencia Nacional de Seguridad Vial.

### Abstract

*In the past 20 years a process of agencification of public administration structures has occurred all over the world. This process, inspired by New Public Management ideas, searched for a more autonomous and professionalized public administration, although it reduced coordination and increased its fragmentation. The article studies the creation*

### Fecha de recepción

14.3.13

### Fecha de aceptación

24.4.13

*of the National Agency for Road Safety (ANSV) in Argentina, in terms of its impact on state capacity and on coordination and public policy coherence. The case of the ANSV shows on the one hand, a partial increase in the National Government's capacities, but on the other hand, the non resolution of the previous coordination problems among all the organizations.*

**Keywords:** *Decentralized organizations, administrative reform, state capabilities, road security, National Agency for Road Security*

## I. Introducción

En los últimos veinte años en el mundo y en Argentina, se han creado numerosas agencias especializadas y relativamente autónomas para abordar una diversidad de cuestiones de interés público. Si bien no constituyen una novedad en el repertorio de formas institucionales creadas o legitimadas por el estado para ejecutar políticas públicas en la medida en que variedades de estas agencias existen desde hace muchas décadas, las nuevas orientaciones administrativas desarrolladas a partir de fines de los años 80, enmarcadas la mayor parte de ellas en el movimiento llamado *New Public Management* (NPM), aceleraron su creación, sustentada en la percepción de que estas innovaciones institucionales tendrían una mayor capacidad para brindar de manera más permanente, servicios públicos eficientes y efectivos.

Estas agencias asumieron formas institucionales diferentes, por razones de trayectoria nacional o de tipo de política pública, pero desplegaron dos características comunes: una especialización en un ámbito de políticas públicas y un marco institucional que las hace o debe hacerlas (relativamente) autónomas de las autoridades políticas y de los ministerios de línea. Es posible evaluar el desempeño de estas agencias desde distintas perspectivas y desde luego, desde el punto de vista del impacto que las mismas han tenido en la cantidad y calidad de los servicios prestados. Este artículo sin embargo, se pregunta por el efecto que estas agencias tienen, más allá de los servicios producidos, en la coordinación y coherencia del gobierno, y en el desarrollo de capacidad estatal.

Las ventajas buscadas a partir de la mayor especialización funcional y de la mayor distancia respecto de los avatares partidarios, deben cotejarse con los requerimientos públicos de una mayor integración del trabajo público y de un mayor control democrático de sus actividades. La creación y despliegue de estas agencias puede tener un efecto en cierta fragmentación estatal y en cierto aislamiento institucional en relación con una necesaria orientación integrada de las acciones del estado bajo el liderazgo de funcionarias y funcionarios con mandatos y rendiciones de cuenta democráticos. De manera paralela,

el incremento de capacidad estatal eventualmente producido por la especialización y la autonomía, debe analizarse en un marco más amplio de capacidad global del estado para abordar los problemas públicos.

En la Argentina, desde principios de los años 90, se han creado más de 50 agencias especializadas en el nivel nacional, incluyendo todas las variantes institucionales e incluyendo también las reconversiones de servicios existentes.<sup>1</sup> Algunos de los ejemplos más conocidos son los de los Entes reguladores de servicios públicos, la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria), la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos), la ANAC (Administración Nacional de la Aviación Civil), la ADIFSE (Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado) y la ANSV (Agencia Nacional de Seguridad Vial), entre otros.

El presente trabajo tiene como propósito analizar la creación y el funcionamiento de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) desde el punto de vista de su contribución al desarrollo de capacidad estatal y de coordinación interinstitucional en la materia de su incumbencia. Constituye el punto de partida de una línea de investigación que vincula las innovaciones institucionales en el estado y la capacidad y la coherencia en el gobierno. En su desarrollo, el artículo abordará la creación de agencias especializadas en la experiencia comparada, con sus características y limitaciones. En un apartado siguiente se discutirá la cuestión de la capacidad estatal y de la coordinación interinstitucional, señalando sus componentes y requisitos. A continuación, se abordará sintéticamente la cuestión de la inseguridad vial y las acciones que el gobierno nacional llevó adelante desde mediados de los años 90 para enfrentar el problema, entre ellas, la creación de la ANSV. Finalmente, se analizará la capacidad estatal generada a partir de la creación de la Agencia, y el efecto que la misma ha tenido en términos de la coordinación institucional necesaria para abordar el problema de la inseguridad vial. Una recapitulación final permitirá integrar todas las reflexiones.

## II. Agencización: procesos, dinámicas, desafíos

Entre las orientaciones de reforma administrativa que surgieron bajo la inspiración intelectual y política del NPM en los países centrales a partir de fines de los años 80, se encuentra la creación de agencias públicas temáticamente especializadas y autónomas de las autoridades políticas y los ministerios centralizados. Esta tendencia ha sido analizada de manera general y a través de las distintas trayectorias experimentadas por los países en trabajos como el de Pollitt y Bouckaert (2004), y responde a un momento determinado en los sucesivos ciclos de desburocratización y re-burocratización que se han suscitado por las administraciones públicas en el mundo (Olsen, 2008).



Como recuerda Peters (2011, p.8), la creación de agencias autónomas ha sido considerada como un medio para separar parcialmente la gestión de las políticas públicas de la dinámica política, para que esta gestión se desarrolle de manera más profesional y especializada. La conjunción de una mayor autonomía respecto de la actividad política y de una mayor estabilidad programática por un lado, y de una mayor especialización en el ejercicio de sus funciones, por el otro, ha sido considerada como un medio para poder acrecentar los mecanismos de rendición de cuentas del sector público, permitiendo una mejor medición de los costos y de los resultados de la gestión pública.<sup>2</sup> Las ventajas potenciales de estas agencias se extienden también al ámbito de las flexibilidades administrativas, financieras y de manejo de personas que se derivan de un marco institucional autónomo, flexibilidades que han constituido uno de los *leitmotivs* centrales de las reformas inspiradas en la NPM (Osborne y Gaebler, 1994).

En la bibliografía especializada de habla inglesa, se acuñó oportunamente el término *Quango*, que identificaba una categoría de organizaciones llamadas *quasi-autonomous non-governmental organizations* (Organizaciones No Gubernamentales casi Autónomas; Hood, 1986). Versiones más recientes de este acrónimo responden a la categoría de *quasi-autonomous organizations* (Organizaciones casi Autónomas), despejando cierta confusión respecto a la noción de no gubernamental (Van Thiel, 2006). Más allá del uso de este término como un rápido identificador de una especie de organización, las definiciones y su asignación a un campo organizacional, son muy difusas. Si bien no ensaya una definición única, el trabajo de Greve, Flinders y Van Thiel (1999) identifica un rasgo común y es la existencia de niveles de autonomía frente a los poderes públicos democráticamente elegidos. Los autores proponen una tipología de *Quangos* que refleja un *continuum* en el grado de autonomía institucional (autonomía que denominan *practical autonomy*, diferenciándola de la autonomía que puede estar consignada legalmente pero que no se efectiviza). Tomando como referencia un modelo de cuasi nula autonomía como es el de las organizaciones de la administración centralizada (*Departmental Unit*), los autores identifican cinco tipos ideales de *Quangos* con crecientes niveles de autonomía empezando por lo que serían las agencias descentralizadas (*Contract Agencies*) y los entes autónomos (*Public Body*), pasando por entes públicos no estatales o entes privados con funciones públicas, y arribando a la figura de las empresas privatizadas y de los acuerdos (concesiones o tercerizaciones) con empresas privadas (Greve, Flinders y Van Thiel, 1999, p. 142). Como puede observarse, la gama de agencias autónomas en la tipología planteada anteriormente es muy diversa, lo cual hace muy compleja una caracterización y un tratamiento uniformes (Van Thiel, 2011). Por otro lado, el concepto de autonomía es multidimensional, pudiendo una dimensión de la autonomía anular el funcionamiento de otra. Para un análisis de estas dimensiones, un texto fundamental es el de Verhoest, Peters, Bouckaert y Vershuere (2004).

Si bien las agencias han existido desde hace mucho tiempo (al menos 200 años como en el caso del Reino Unido), a partir de fines de los años 80 se ha suscitado lo que Greve, Flinders y Van Thiel (1999, p. 130) llaman una '*explosión de quangos*'. El énfasis puesto por el NPM en la delegación, la desagregación y la tercerización al sector privado, llevó a que funciones tradicionalmente cumplidas por organizaciones burocráticas centralizadas se transfirieran a una gama de organizaciones cuasi autónomas y monofuncionales (p. 130). El proceso de creación de estas agencias estuvo caracterizado por distintos estilos administrativos, advirtiéndose que estos estilos están estrechamente vinculados a las características de los sectores de política pública (Van Thiel, 2006). Cada área de política pública tiene una serie de particularidades derivadas de su historia, de la naturaleza de los bienes y servicios que se proveen y de los actores que allí intervienen, lo cual da pie a diferentes estilos de creación de agencias autónomas. Los tipos de agencias creadas también son el resultado de tradiciones y de complejos procesos históricos y culturales, más que de explicaciones de coyuntura política (Yesilkagit y Christensen, 2009).

El proceso de creación de agencias autónomas en los países centrales despertó una serie de críticas. Por un lado, el proceso de creación de estas '*single-purpose organizations*' (organizaciones de un solo propósito) produjo lo que algunos autores denominan la '*siloización*' o '*pilarización*' del sector público (Christensen y Laegreid, 2007, p.541), idea que significa que la miríada de organizaciones especializadas debió producir '*demasiada segmentación, autoridades centradas en sí mismas, y falta de cooperación y coordinación, y por tanto, se entorpeció la efectividad y eficiencia*' (p. 542). Por otro lado, el desarrollo de algunas de estas agencias ha planteado serios desafíos al principio de rendición de cuentas democrático o *accountability* (Christensen y Laegreid, 2007; Peters, 2011). Adicionalmente, se han suscitado otros problemas de rendición de cuentas atribuidas a los líderes políticos. Éstos siguen siendo responsables ante la ciudadanía por la conducción de los asuntos públicos, pero simultáneamente, han visto perder liderazgo político y control sobre ciertas organizaciones autónomas. Se ha dado la paradoja de que los políticos han buscado evitar culpabilidades creando agencias, pero en el desarrollo de las mismas, son inculcados por sus eventuales errores (Christensen y Laegreid, 2007). Finalmente, estos factores en muchos casos han impedido una actuación coordinada y políticamente responsable del sector público, bajo la conducción de autoridades democráticamente elegidas. Una legitimidad basada en la profesionalización y la especialización de funciones en muchos casos ha planteado restricciones a una legitimidad basada en el origen democrático de los líderes.

Estas restricciones derivadas de la estrategia de creación de agencias autónomas han provocado la emergencia de iniciativas post-NPM como la de '*joined-up government*' (Gobierno Unificado) en el Reino Unido, o el '*whole-of-government approach*' (Enfoque de Totalidad del Gobierno), con las cuales los países centrales han buscado minimizar los problemas de la fragmentación, mientras buscaban usufructuar de las ventajas de

la autonomía y la especialización (Christensen y Laegreid, 2007). Actualmente, la combinación de reformas tipo NPM y post-NPM ha incrementado la complejidad de las organizaciones públicas, las cuales deben enfrentar por otro lado, un incremento marcado en la complejidad de los problemas a abordar. Esta creciente complejidad se ve reflejada en la adopción simultánea de principios contrapuestos de organización de agencias, lo cual produce modelos híbridos y adaptados de organización que desechan los formatos del tipo *one-size-fits-all* (mismo modelo para todos; Christensen y Laegreid, 2011). Estos principios organizativos en tensión han sido documentados y abordados desde los trabajos de Luther Gulick y Herbert Simon, y se expresan en diadas tales como *especialización vs. coordinación* o *autonomía vs. control*. La tensión entre estos principios obliga producir balances organizacionales, y estos balances tienen formatos especiales y producen una complejidad mayor en la institucionalidad pública (Christensen y Laegreid, 2008). La necesidad de establecer algún tipo de combinación entre estos principios contendientes es sin dudas uno de los principales desafíos organizaciones en el sector público.

En América Latina, la creación de agencias autónomas también formó parte del universo de estrategias de reforma del estado implementadas a partir de los años 90. Al igual que en el norte, estas agencias, de muy diversa factura, también existen desde mucho tiempo atrás en la región, pero su cantidad se vio acrecentada en los últimos 20 años. Antecedentes tempranos de esta nueva tendencia pueden encontrarse en los Fondos de Inversión Social de la década de los años 80 (Franco, 1996). La variedad de agencias es muy grande e incluye empresas privatizadas, entes reguladores (Azipazu y otros, 2008; Serafinoff, 2011; Murillo, 2009; Guerra, 2012), agencias especializadas profesionalizadas, agencias de recaudación impositiva (Rodríguez, 2007; Depetris, 2011), agencias científico tecnológicas, agencias de control e incluso, agencias mixtas público-privadas (Bertranou, 2011; Bresser Pereira, 1999).<sup>3</sup>

No es este el espacio para una caracterización completa de las uniformidades y variedades del proceso de creación de estas agencias en la región o en la Argentina.<sup>4</sup> No obstante ello, a continuación se ofrece algunas consideraciones sobre su creación.

La creación de agencias obedeció tanto a un clima de época en materia de reforma del estado, como a factores endógenos, que definieron formatos y trayectorias en función de requerimientos propios.

En la creación de estas agencias u OD entraron a tallar diferentes motivaciones:

- a) La necesidad de desprenderse de unidades gubernamentales en un proceso de reducción del tamaño del estado.
- b) La necesidad de agilizar y hacer más eficiente la gestión pública, sustrayendo algunas actividades "...de la compleja maraña burocrática en la que se ve involucrada la mayor parte de la administración central" (Oszlak, 2001, p. 9).<sup>5</sup>

- c) La pretensión de fortalecer la especialización de la intervención pública y mejorar su profesionalidad, capacidad y desempeño.
- d) La necesidad de incorporar a distintos intereses sectoriales y regionales en la gestión de asuntos públicos, y entre ellos, al sector privado.
- e) La posibilidad de administrar con mayor autonomía recursos de asignación específica.
- f) La necesidad de mostrar a la opinión pública que un asunto está en la agenda de gobierno.<sup>6</sup>

Como advierte Oszlak (2001, p. 9), "la fórmula *automaticidad de ingresos + discrecionalidad en su aplicación*, resultó históricamente demasiado atractiva como para optar por otro arreglo institucional". En los hechos, medidas legales y reglamentarias emitidas por la instancia central para controlar el uso de los fondos, así como la escasa autonomía política de los funcionarios y funcionarias de estas agencias, ha limitado los alcances de la autonomía institucional y funcional. La mayoría de estas agencias u OD son 'híbridos institucionales' (Oszlak, 2001).

Los casos de agencias creadas en la Argentina (y posiblemente en la Región), no responden necesariamente a los motivos que centralmente caracterizaron el proceso de *agencización* en el norte. El proceso en los países centrales tuvo un condimento principal en el logro de autonomía de las autoridades políticas. En el caso argentino, si bien este aspecto estuvo presente en pocos casos, los rasgos más salientes están vinculados a la idea de autonomía de los procesos administrativos centrales y a la de la búsqueda de cierta densidad profesional, esto más allá de su efectivización posterior.

Ayudados por estas primeras apreciaciones sobre el proceso de *agencización* en el mundo, con sus ventajas y limitaciones, se abordará la creación de la ANSV, su vinculación a este proceso más amplio de creación de agencias autónomas, y su efecto en la capacidad estatal y la coherencia y coordinación institucional del estado nacional.

### III. Capacidad estatal y coordinación institucional: revisión de los conceptos

En los últimos años, ha crecido el interés por el estudio de la capacidad estatal, a la par de que ha crecido la convicción sobre la gravitación del estado en la regulación de las relaciones sociales y en la producción de bienes y servicios públicos para los ciudadanos. En la medida en que el estado tiene un significativo rol que cumplir, es imprescindible entender las condiciones a partir de las cuales el estado y sus diversas organizaciones pueden cumplir con los fines establecidos.

Esta preocupación por las posibilidades reales de actuación del estado se expresa en estos días a partir del concepto de capacidad estatal (o capacidad institucional aplicada al estado), pero se ha expresado también a partir de otros conceptos de gran importancia como el de poder del estado (Mann, 1991, 1997; Soifer y vom Hau, 2008) o el de fuerza (Fukuyama, 2004; Migdal, 2011; Giraudy, 2012). Más allá de las diferencias conceptuales, aluden a las condiciones y los efectos de una actuación estatal efectiva.<sup>7</sup>

Para este artículo, la capacidad estatal es *la aptitud de los entes estatales para cumplir los fines requeridos, aptitud que se desprende del accionar conjunto de sus dotaciones humanas, en el marco de competencias legitimadas y en uso de recursos organizacionales y de acción interorganizacional* (Bertranou, 2012). Esta definición le cabe mejor al análisis de organizaciones estatales unitarias, más que a conglomerados estatales complejos. Más allá de esto, contiene los elementos conceptuales mínimos para discernir el concepto de capacidad de otros y para identificar los factores que explican la emergencia de esta capacidad.

Antes de analizar con más detalle los factores que explican la capacidad, es necesario efectuar algunas distinciones analíticas para esclarecer el alcance del concepto. En primer lugar, la capacidad debe analizarse siempre en función de alguna finalidad pública, nunca en abstracto o en general. En segundo lugar, la capacidad es un rasgo de un agente, en este caso, un sujeto estatal. Es imprescindible distinguir con claridad los contornos de este sujeto. Puede tratarse de una agencia estatal determinada, como de un conjunto de organizaciones que deben actuar de una manera conjunta para cumplir con una finalidad.

Finalmente, la capacidad es una condición previa para el logro de resultados, y no debe ser confundida con estos resultados mismos. La capacidad estatal es determinante para la producción de bienes y servicios públicos y para el logro de resultados en las condiciones de vida de la población, o en determinadas instancias institucionales. Pero no debe ser analíticamente confundida con estos productos y resultados. La capacidad es una condición efectiva previa.<sup>8</sup> Mencionado esto, se avanzará ahora hacia la desagregación del concepto.

Los que se denominarán componentes de la capacidad estatal, son a la vez las fuentes donde radica la capacidad y las manifestaciones observables de la misma. Se han identificado tres componentes principales, que pueden desagregarse en subcomponentes, observables e indicadores (Bertranou, 2012).<sup>9</sup>

**1. Autorizaciones legales y legitimidad:** Este componente comprende dos aspectos: en primer lugar, si la unidad gubernamental tiene autorización legal para realizar las acciones que pretende llevar a cabo, autorización que es conferida por un instrumento normativo como una ley, un decreto u otra norma administrativa emanada del órgano correspondiente; en segundo lugar, si la unidad gubernamental tiene legitimidad político-

institucional para llevar adelante estas acciones, legitimidad conferida por actores del sistema político-institucional y por actores no gubernamentales. Ambos aspectos remiten a una noción amplia de autorización política y legal para cumplir sus fines.

**2. Organización y medios de acción:** Este componente comprende principalmente las dotaciones, atributos y posibilidades de una organización para la acción directa. En una primera aproximación a las dimensiones de este componente encontramos las personas que integran la organización, los recursos materiales, de infraestructura y equipamiento, los recursos tecnológicos, la estructura y los procesos organizacionales, y los recursos y activos financieros.

**3. Capital de acción interorganizacional:** Este componente comprende el capital social de acción interorganizacional de que dispone la unidad gubernamental. La capacidad de una organización depende también del uso de este recurso de acción conjunta. Este capital de acción conjunta interorganizacional puede subdividirse en la acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción, la acción interorganizacional interjurisdiccional (por ejemplo, Nación-Provincia) y la acción interorganizacional público-privada.

Este marco analítico será utilizado para analizar la capacidad estatal generada a partir de la creación de la ANSV. El tercer componente lleva a precisar un poco más la referencia a la coordinación institucional, condición esencial del funcionamiento de la gestión pública contemporánea, y como ha sido visto en el apartado anterior, factor problemático a la hora de la evaluación del papel jugado por las agencias especializadas. La coherencia y la coordinación institucional se constituyen en requisitos ineludibles de una gestión de políticas públicas que debe dar cuenta de la creciente complejidad y multidimensionalidad de los problemas sociales, y a su vez, de la creciente diferenciación y división del trabajo entre las organizaciones del sector público.

El trabajo de Martínez Nogueira (2010) nos permite clarificar los conceptos mencionados. Para este autor, “la cuestión de la coherencia se refiere a los objetivos buscados – por consiguiente, a los resultados e impactos de las políticas – y a la capacidad para que éstos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores” (p. 19). La coherencia es previa a la coordinación: “es una cualidad ‘vertical’ que se manifiesta en la articulación lógica entre la visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política” (p. 20). La coordinación se enfoca en la consistencia en el plano ‘horizontal’, que es el plano interno de los medios que constituyen las políticas. Las tensiones alrededor de la coherencia y la coordinación se observan en distintos momentos. En la definición y jerarquización de problemas y en el diseño de medios de respuesta se observan tensiones referidas a la coherencia de las políticas. En la ejecución (y coordinación de acciones) se manifiestan las restricciones derivadas de los diseños adoptados (p. 20).

La coordinación puede efectivizarse a través de distintos medios.<sup>10</sup> Martínez Nogueira (2010, p. 21) menciona cuatro modos alternativos y complementarios: la jerarquía, el diseño de rutinas y procedimientos de actuación, la internalización de fines y valores ('doctrina') y la interacción incremental directa ('ajuste mutuo'). Raramente la coordinación (y la coherencia) puede alcanzarse meramente a través de la jerarquía y otros arreglos formales o de cúpulas. A estos elementos, hay que agregar "la coordinación al interior de redes sustentadas en liderazgos, relaciones regulares y reciprocidades, con actores que comparten concepciones sobre el sentido y las orientaciones de las contribuciones particulares". Paralelamente, tanto la coordinación como la coherencia, requieren de una demanda social que "las precipite y sostenga" (p. 22).

#### IV. Inseguridad vial y creación de la ANSV

##### 1. El problema y las competencias

El problema de la inseguridad vial es de alcance mundial. La tendencia creciente del número de traumatismos y víctimas mortales generadas por siniestros viales genera gran preocupación entre diferentes autoridades. Según proyecciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), los traumatismos por accidentes de tránsito aumentarán para pasar a ser la quinta causa principal de mortalidad en el mundo dentro de dos décadas: "Todos los años fallecen más de 1,2 millones de personas en las vías de tránsito del mundo, y entre 20 y 50 millones sufren traumatismos no mortales. En la mayoría de las regiones del mundo, esta epidemia de accidentes de tránsito sigue aumentando" (OMS, 2009).

En los últimos veinte años en Argentina, y debido a múltiples factores, las estadísticas de siniestralidad vial y muertes resultantes han mostrado un crecimiento al menos hasta el 2008, aunque no existe plena coincidencia en cuanto a las cifras totales. Para la organización civil *Luchemos por la Vida*, la cifra de fallecidos superó los 8.200 en 2008, luego de más de una década en donde las cifras anuales oscilaban alrededor de 7.500.<sup>11</sup> Para el Observatorio de Seguridad Vial de la ANSV, los fallecidos en el lugar del hecho llegaron en ese mismo año a 4.654, evidenciando un crecimiento de más del 50% desde 2004.<sup>12</sup>

Muchos factores explican este crecimiento observado hasta el año 2008. Por un lado, debe considerarse el aumento del parque automotor a principios de los años 90 y fundamentalmente a partir de 2004, el debilitamiento del transporte ferroviario de pasajeros y cargas, la falta de una adecuada regulación del transporte de cargas y una relativa desinversión en infraestructura pública de transporte en los años 90 y posteriores. Por otro lado, debe apuntarse a una conducta ciudadana con altos grados de desaprensión e irresponsabilidad en cuestiones viales y paralelamente a ello, a un insuficiente control por parte de las autoridades públicas. Finalmente, no debe soslayarse la fuerte dispersión y falta de coordinación en el ejercicio de las competencias institucionales en materia de seguridad vial.

La cuestión de las competencias institucionales en seguridad vial es compleja por diversos motivos: por un lado, la propia definición del campo es problemática en la medida en que otras definiciones y caracterizaciones de este campo compiten por una mejor definición, como es el caso de la cuestión del tránsito; por el otro, aparece en disputa la competencia institucional originaria entre la Nación y las Provincias, principalmente, pero también entre distintos organismos nacionales.

El tema de la definición del campo de política involucra conceptos como el de tránsito, el de transporte y el de seguridad vial entre otros. Los dos primeros tienen una mayor institucionalidad que los sostiene. En cambio, el de seguridad vial es más difuso y alude a la protección integral contra los factores humanos y materiales que afectan la adecuada circulación vial. En este sentido, aborda todas las dimensiones que hacen a una adecuada protección en el contexto de la circulación, y que buscan anular, prevenir, mitigar o reparar eventos o circunstancias que pongan en peligro esta circulación. Las dimensiones aludidas van desde aspectos tecnológicos y de infraestructura, hasta aspectos de salud y de educación.

Las competencias jurisdiccionales deben analizarse a partir de estos conceptos y sus definiciones. El tránsito es una competencia reservada de las provincias, las cuales han legislado al respecto de manera amplia para salvaguardar su ámbito de acción. Las provincias (y según cuál sea su régimen municipal, los mismos municipios) entienden que su potestad de control del tránsito opera también sobre rutas nacionales, ya que se encuentran en su territorio. El transporte de cargas está sujeto a legislación específica (en función del tipo de carga), en general de ámbito nacional. El transporte de pasajeros interprovincial es claramente una competencia nacional, mientras que el que se desenvuelve dentro de una provincia, o incluso, dentro de un municipio, es competencia de estas autoridades subnacionales.

El aspecto más complejo aparece cuando se reformula conceptualmente el problema a partir de la noción de seguridad vial. En este caso, tanto la Nación como las provincias pueden ejercer competencias que son concurrentes vinculadas al bienestar de los habitantes y a la reducción integral de factores de riesgo. La Nación tiene competencias en materia de seguridad interior y en materia de salud (sobre todo regulatorias), las cuales extiende al ámbito más amplio de la seguridad vial. La complejidad existe no sólo por esta concurrencia de competencias sino porque incluido en el concepto y la práctica de la seguridad vial, se encuentran dimensiones vinculadas a la circulación de personas y al transporte de cargas y pasajeros que pueden estar sólo bajo competencia subnacional.

La complejidad también se manifiesta al interior del estado nacional en la medida en que son diversos los organismos que tienen alguna competencia en áreas incluidas en

el concepto de seguridad vial: Ministerio del Interior y Transporte (ANSV, Secretaría de Transporte), Ministerio de Planificación Federal (Dirección Nacional de Vialidad, Órgano de Control de Concesiones Viales), Ministerio de Seguridad (Gendarmería Nacional, Policía Federal), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Registro de la Propiedad Automotor), Ministerio de Salud y Ministerio de Educación.

## 2. La búsqueda de una nueva institucionalidad pública

En el año 1995 se sancionó la Ley Nacional N° 24.449 de Tránsito. Esta sanción se debió a dos factores que ya han sido mencionados: por un lado, la creciente gravitación de la problemática de la inseguridad vial, a partir de la ocurrencia de episodios de gran impacto público y a partir del agravamiento de las estadísticas de siniestralidad vial; y por el otro, la percepción de que la dispersión normativa y de competencias institucionales no facilitaba un adecuado tratamiento preventivo del problema.

Si bien estos dos factores fueron claves para promover una legislación nacional sobre la temática, los alcances de la ley fueron inferiores a las expectativas generadas. El elemento más significativo es el que se refiere al propósito de la ley de establecer un código único de normas de tránsito y seguridad vial en todo el territorio nacional, y a partir de allí promover la uniformidad y homogeneidad en el tratamiento institucional y administrativo de los distintos eventos ligados al tránsito y la seguridad vial. La ley es un ejemplo claro de normalización unificada desde el ámbito nacional que podía promover estándares de acción comunes y actividades homogéneas en todo el territorio. Su efectiva vigencia en todo el país dependía de dos dimensiones: la adhesión a sus términos por parte de las autoridades provinciales, y la puesta en marcha de dispositivos de acción congruentes con esta normalización por parte de todas las jurisdicciones intervinientes. Las adhesiones fueron de todas las provincias, pero los medios puestos a disposición para efectivizar estas normas y propender a acciones conjuntas no fueron suficientes: no se desarrollaron capacidades reales en el nivel nacional o subnacional y no se establecieron instrumentos unificados para mejorar la fiscalización, siendo la existencia de cerca de 1.600 centros de emisión de licencias de conducir, el ejemplo más contundente de esta dispersión.

A mediados de los años 2000, el gobierno nacional impulsó en el seno del Consejo Federal de Seguridad Vial, un Plan Nacional 2006-2009 con el objeto de reducir la siniestralidad en un 20%. Para apurar la implementación del Plan y para instrumentar otras medidas, el gobierno promovió la celebración de un Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial, el cual fue suscripto el 15 de agosto de 2007 entre el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y fue ratificado por el Decreto Nacional N° 1232/07. A nivel nacional este Convenio fue ratificado por la Ley N° 26353 de marzo de 2008. Los principales componentes de este Convenio se explicitan en la Tabla 1.

**Tabla 1: Componentes del Convenio Federal**

Componentes del Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial
<p>La constitución del Registro Nacional de Licencias de Conducir.</p> <p>La adopción del sistema unificado de puntaje para las licencias de conductor (lo que comúnmente se denomina 'scoring').</p> <p>La unificación de criterios de determinación y control de alcoholemia.</p> <p>La determinación de establecer mecanismos para el control de velocidades.</p> <p>La prohibición de publicidad laudatoria.</p> <p>La coordinación de acciones en materia de control de tránsito. La Gendarmería haría controles en las rutas nacionales y por autorización de cada Provincia, lo podría hacer en rutas provinciales.</p> <p>La creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Como parte del mismo proceso político-institucional de ratificación legislativa del Convenio Federal, y como mecanismo de instrumentación parcial de ese Convenio, el PEN envió al Congreso un proyecto de Ley de creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial y de modificación de la Ley 24449. La nueva Ley 26363, sancionada y promulgada en abril de 2008, creó la ANSV como organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio del Interior, con autarquía económica financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuación en el ámbito del derecho público y del privado, y con la **misión de reducir la tasa de siniestralidad en el territorio nacional, mediante la promoción, coordinación, control y seguimiento de las políticas de seguridad vial, nacionales e internacionales** (énfasis propio). Según la Ley, la ANSV será la autoridad de aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacionales previstas en la normativa vigente en la materia.

El artículo 4° especifica las funciones, los artículos 5° y siguientes establecen sus autoridades: el Presidente (Ministro del Interior) y el Director Ejecutivo, junto a sus funciones específicas, así como una serie de Comités para apoyar la gestión del organismo: el Comité de Políticas, el Comité Ejecutivo (ambos con presencia de autoridades de organismos nacionales) y el Comité Consultivo, con representación de la sociedad civil. El artículo 12° define sus fuentes de financiamiento, destacándose la mencionada en el inciso f): la contribución obligatoria del 1% sobre las primas de seguro automotor correspondientes a las pólizas contratadas con entidades de seguros. Esta fuente le garantiza un flujo permanente de recursos, más allá de las disponibilidades del Tesoro Nacional. La Ley crea también el Registro Nacional de Licencias de Conducir,

el Registro Nacional de Estadísticas en Seguridad Vial y el Observatorio de Seguridad Vial, y transfiere el Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito a la órbita de la Agencia. La segunda parte de la Ley modifica artículos de la Ley 24449 en función de una actualización de las normas de control del tránsito y la seguridad vial.

Las principales funciones pueden clasificarse como:

- de conducción, coordinación y relación interinstitucional.
- normativas, legales y de armonización.
- de normalización y certificación de centros de emisión de licencias nacionales de conducir, y de mantenimiento y actualización de sistemas y registros de antecedentes de tránsito, infracciones y de desarrollo de sistema de quita de puntos.
- de control y fiscalización.
- de promoción de la educación vial.
- de desarrollo de campañas de concientización vial.
- de producción de estadística e promoción de investigaciones.

La totalidad de las provincias ha adherido a la Ley salvo la provincia de San Luis (que de todas maneras, había suscripto el Convenio Federal que anticipada las medidas aprobadas legalmente). Sin embargo, los instrumentos de adhesión adolecen en muchos casos de algunas limitaciones, ya que se expresa adhesión al mismo tiempo que se afirma la competencia originaria y la prevalencia de la legislación local, afectando la homogeneización y estandarización del trabajo en materia de seguridad vial.

## V. La ANSV: capacidad y coordinación generada

A partir de la misión y las funciones establecidas para la Agencia, mencionadas en el punto anterior, en este apartado se abordarán las capacidades estatales generadas a partir de su creación, siguiendo el marco conceptual de capacidades esbozado en el apartado III, el cual establece también un nexo con la caracterización del marco de coordinación intergubernamental en el cual se encuentra inserta. Se analizará la evidencia recolectada para cada uno de los componentes de capacidad.

### 1. Autorizaciones legales y legitimidad

La pregunta que cabe en este caso es la siguiente: la ANSV, ¿tiene las suficientes autorizaciones legales, políticas y simbólicas para poder cumplir con sus fines? El tratamiento de esta pregunta y de este componente de capacidad debe partir de su misión, para luego abordar sus funciones. En el nivel de la misión, pueden observarse claras inconsistencias en lo que respecta a las autorizaciones. La ANSV no tiene todas las competencias que pueden dar cuenta de una reducción de la siniestralidad en el país. Principalmente, no tiene el poder

de policía sobre el comportamiento vial de los ciudadanos, como ejemplo más saliente, así como no incide directamente sobre otros factores causantes de siniestros. Su capacidad sancionatoria es unilateralmente nula, y sólo puede ser abordada a través de alianzas interjurisdiccionales, que todavía no alcanzan a garantizar una unidad de tratamiento, más allá de quien intervenga en el proceso. No dispone de autorizaciones legales propias para ejercer el poder de policía del tránsito en el país, y sólo puede operar incidiendo o articulando el comportamiento de otros entes nacionales y subnacionales. Tampoco el estado nacional en su conjunto tiene la capacidad legal de asegurar un poder de policía homogéneo y sistemático en todo el territorio nacional.

Ha habido sin lugar a dudas un crecimiento de la incidencia del gobierno nacional y de la ANSV en el entramado de instituciones de control, y en ese sentido, ha crecido la legitimidad de la Agencia para intervenir como órgano normalizador y articulador, así como coordinando el accionar nacional. Esta legitimidad ha sido sostenida también a través de un fuerte crecimiento del componente organizacional y de medios de la capacidad de la Agencia y de un avance en el desarrollo de recursos intergubernamentales. Cabe reiterar que la misión que le ha encomendado la Ley **rebasa sus capacidades**, aun luego de haber experimentado un significativo desarrollo en estos últimos tres años, e incluso rebasa la capacidad legal del estado nacional. No obstante ello, y a partir del despliegue de sus medios, se ha reforzado su poder simbólico como órgano líder en el país, lo cual ha fortalecido su prédica en el sentido de un ejercicio más riguroso de las tareas de poder de policía.

En materia de cumplimiento de las funciones que le encomienda la Ley, la situación es más clara. Hay funciones sobre las que tiene toda la potestad legal, como son la realización de campañas, la capacitación (aunque el involucramiento del Ministerio de Educación es vital para lograr masividad y alcanzar a los más jóvenes) y las funciones normativas. En las demás funciones, tiene una capacidad legal está limitada por las competencias de otros actores.

Una cuestión muy relevante tiene que con la naturaleza jurídica de la Agencia, y de qué manera ciertas características afirman su capacidad para actuar: en primer lugar, el carácter de organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio del Interior, con autarquía económica financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuación en el ámbito del derecho público y del privado, si bien no le garantiza una autonomía político-institucional, sí la habilita a una gestión más alejada de las restricciones administrativas de la Administración Central; en segundo lugar, la disponibilidad de una fuente de financiamiento específica, de liquidación automática, como es la contribución obligatoria del 1% sobre las primas de seguro automotor correspondientes a las pólizas contratadas con entidades de seguros (inciso f), Art. 12°).

Paralelamente a estas autorizaciones legales que dotan de capacidad (en distinta medida) a la Agencia, la capacidad también se asienta en autorizaciones simbólicas, que pueden ir a la par de las legales o no, y que afirman la legitimidad o no de una unidad gubernamental para llevar a cabo sus obligaciones. La revisión de la documentación referida a las relaciones interinstitucionales y sus indicadores como los convenios, la existencia de espacios de interacción institucional como son el Consejo Federal de Seguridad Vial y los Comités de la Agencia (en especial el Consultivo), y el grado de adhesión de las provincias a los instrumentos creados por la Agencia, son una medida de cierto nivel de legitimidad y autoridad simbólica que ha adquirido la ANSV como ente rector y coordinador del entramado nacional de instituciones que abordan la seguridad vial.

## 2. Organización y medios de acción

Más allá de los avances en materia de autorizaciones legales y legitimidad, allí donde se observan significativos incrementos de capacidad es en este componente. El análisis de la evidencia recolectada se hará en función de dimensiones clave de este componente.

### a) Disponibilidad financiera

La Agencia fue creada en el año 2008 y gradualmente fue instalándose desde el punto de vista de la infraestructura, el equipamiento, la dotación de personal y la disponibilidad presupuestaria. Al cabo de tres años, el presupuesto vigente de 2011 fue de \$ 248.774.000, en su mayoría de fuente 12 (recursos especiales, inc. f) y 25.000.000 de fuente 11 (Tesoro). Entre 2009 y 2011 el presupuesto se duplicó. Este presupuesto ha podido financiar el crecimiento institucional de la Agencia, sus gastos de funcionamiento, su equipamiento, su personal y las transferencias y aportes a otros organismos, provincias y ONGs. Además de los fondos de fuentes 11 y 12, la Agencia cuenta con recursos de un préstamo del Banco Mundial.<sup>13</sup>

### b) Dotación y habilidades de los agentes

En tres años, la Agencia ha llegado a conformar una dotación de personas cercana a las 570, entre personal directivo, contratos 048 (contratos con aportes), planta transitoria y empleados por Decreto 2345/05, sin contar los agentes que son contratados por el Proyecto PNUD/ARG/10/012 o el Proyecto Banco Mundial. La dotación principal está en los contratos 048, en el que trabajan 506 agentes. El incremento de esta dotación ha sido constante a tal punto que sólo en el año 2011, la cantidad de agentes trepó de 416 a 562 en octubre, sin contar los agentes contratados por Decreto 2345. La dotación principal como es de esperarse, es la dedicada a tareas de control y fiscalización vehicular, que está integrada por 262 agentes de prevención vial, contratados por el instrumento 048. Esta dotación sin embargo, parece estar todavía en una primera etapa de posicionamiento en todo el territorio, aun suponiendo que la Agencia no es el organismo que tiene el poder de policía de tránsito, ni aun en la jurisdicción federal. En los hechos, la ANSV sólo tiene una intervención significativa en la Autovía 2 que comunica las ciudades de Buenos Aires y La

Plata con la de Mar del Plata con la consiguiente fuerte carga vehicular en determinadas épocas del año, en la Autopista Buenos Aires-La Plata y en las rutas nacionales 8 y 9 que conectan la ciudad de Buenos Aires con las provincias de Santa Fe, Córdoba y San Luis, todas ellas de mayor tránsito vehicular y visibilidad política. Adicionalmente, llama la atención que la ANSV no cuente con un equipo técnico especializado en seguridad vial para las tareas de normalización y producción de recomendaciones (más allá del relevamiento de información y de estadística).

### c) Los procesos de producción de bienes finales e intermedios y las cadenas de valor incorporadas

La Agencia dispone de numerosos instrumentos que formalizan sus actuaciones, fundamentalmente administrativas, pero también, las referidas a sus funciones operativas y técnicas. Como ejemplo de las segundas puede encontrarse el Formulario Único de relevamiento estadístico de datos sobre siniestros viales (Formulario Naranja), y el Marco Conceptual y Operativo para la identificación de Puntos Negros en el Territorio Nacional, entre otros. También ha elaborado un Manual que establece el procedimiento administrativo para la autorización de cinemómetros sobre trazas nacionales, la norma que establece los requisitos previos para el proceso de Certificación para los Centros de Emisión de Licencias (CEL; Disposición 207/2009) y los Protocolos de Acción conjunta (ANSV y Gendarmería Nacional) para el Control Vehicular y el Control de Velocidad en rutas (ANSV, 2011). Adicionalmente, la Agencia ha desarrollado distintas respuestas informáticas: el Sistema Nacional de Antecedentes de Tránsito, el Sistema Nacional de Licencias de Conducir, el Sistema Nacional de Infracciones, el Software de relevamiento de riesgo en rutas y el Sistema Integral de Información y Gestión Estadística de Accidentes de Tránsito.

### d) Sistemas de planificación y seguimiento de acciones.

La Agencia elaboró un Plan de acción propio 2010-2014, con metas y actividades definidas. Paralelamente, en gran parte debido a que ejecuta acciones estratégicas a través del Proyecto BIRF N° 7861 y del Proyecto PNUD ARG/10/012, se ha desarrollado un sistema de seguimiento de las acciones, con indicadores y metas críticas.

### e) Sistemas de información sobre los objetos de su trabajo, y sistemas de información gerenciales.

La Agencia ha desarrollado distintos sistemas de información a partir de la creación del Observatorio de Seguridad Vial. Desde esta unidad se cuenta con un estudio extremadamente detallado y omnicomprendivo del comportamiento vial de los argentinos, que se basa en varios cientos de miles de observaciones en terreno. Otro ejemplo es el desarrollo del Sistema Nacional de Estadística Vial, que integra registros de accidentes y siniestros en todo el país, impulsando un modelo de registro unificado como es el Formulario Naranja. Finalmente, existe un relevamiento constante de riesgo en rutas, con software desarrollado por la propia Agencia, cuyos datos son volcados en un sistema georreferenciado. En la actualidad, el Sistema recibe información de todas

las provincias, contando con información específicamente relevada en el formato del Formulario en una parte significativa de ellas.

*f) Disponibilidad de equipamiento, tecnologías e infraestructura requeridos para la provisión de bienes y servicios finales y la para la gestión administrativa.*

La Agencia, con fondos propios y provenientes del préstamo del Banco Mundial, ha realizado una fuerte inversión en equipamiento y tecnologías para la gestión operativa y administrativa. Exponentes de esta fuerte inversión son los 230 vehículos para sus tareas de apoyo al control, y los 16 radares láser y 102 dópler, para el control de velocidad en rutas. Se han ampliado los equipos de control móvil de velocidad para apoyar la tarea conjunta de Gendarmería Nacional y la Policía Metropolitana en la Avenida General Paz. Los operativos de control cuentan además con 600 alcoholímetros, implementos que también han sido transferidos a las provincias en comodato en el marco de acuerdos de acción conjunta. La Agencia dispone de adecuada infraestructura en su núcleo central, así como se encuentra desarrollando unidades operativas en terreno, esencialmente para cumplir funciones de apoyo al control vehicular en rutas nacionales. La unidad principal y sede de la Dirección de Control, es la de Hudson que sirve de plataforma para realizar operaciones en la Autovía 2, sobre todo en temporada estival y en la Autopista a La Plata. Existen unidades operativas en el NEA, NOA (Gral. Güemes), Bahía Blanca, Las Flores (en la estratégica Ruta 3), Mar del Plata, La Plata, Monasterio (en la estratégica Autovía 2), Panamericana (en el cruce con Camino del Buen Ayre) y Ushuaia.

De manera resumida entonces, la ANSV muestra dotaciones de relevancia en este componente organizacional, que apunta a sus capacidades y las del estado nacional en su conjunto. Los aspectos principales son los recursos humanos, los financieros, los de movilidad y los tecnológicos.

### **3. Capital de acción interorganizacional**

La ANSV fue creada en el marco de un entramado de relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales dentro del cual debe llevar adelante sus funciones. Las limitaciones derivadas del alcance de sus competencias legales, han pretendido ser parcialmente revertidas a partir de la construcción de relaciones intergubernamentales cuyo propósito es el de cumplir con la misión asignada por la Ley.

*a) El marco institucional de acción interorganizacional*

La Agencia despliega sus acciones en un marco de acción interinstitucional formalizado, donde resaltan instancias como el Sistema Nacional de Seguridad Vial, el Consejo Federal de Seguridad Vial y los distintos Comités creados por la Ley. Los dos primeros se encuentran conformados por los mismos actores, aunque en formatos representativos diferentes, lo cual produce cierta confusión. Sus funciones se encuentran regladas por el Anexo T de la Ley 24449, sustituido por art. 21 del Decreto N° 1716/2008. El Sistema Nacional de Seguridad

Vial se integra con el Consejo Federal de Seguridad Vial, la Comisión Nacional del Tránsito y la Seguridad Vial y la ANSV. Tales organismos deben coordinar sus cometidos con el objeto de implementar las políticas estratégicas de seguridad vial de manera organizada, consensuada y armonizada. Hay actores gubernamentales nacionales de mucha incidencia que no se encuentran representados, tales como la Dirección Nacional de Vialidad, el Órgano de Control de Concesiones Viales y la Secretaría de Industria.

En cuanto a la propia Agencia, el Comité de Políticas tiene como función proponer lineamientos de armonización federal en materia de Seguridad Vial, respetando las autonomías provinciales. Está integrado con carácter ad honorem, por representantes de las siguientes jurisdicciones ministeriales, con rango no inferior a Secretario: Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Economía y Producción y el representante de mayor jerarquía del Consejo Federal de Seguridad Vial. El Comité Ejecutivo tiene como función coordinar la implementación de las políticas nacionales en materia de Seguridad Vial. Está integrado con carácter ad honorem, por representantes de la Secretaría de Transporte, de la Policía Federal Argentina, de la Gendarmería Nacional, de la Prefectura Naval Argentina, del Órgano de Control de Concesiones Viales, de la Dirección Nacional de Vialidad y el Consejo Federal de Seguridad Vial. Finalmente, el Comité Consultivo tiene como función colaborar y asesorar en todo lo concerniente a la temática de la Seguridad Vial. Está integrado con carácter ad honorem, por representantes de organizaciones no gubernamentales de reconocida trayectoria e idoneidad del mundo de la empresa, la academia, la ciencia, el trabajo y de todo otro ámbito comprometido con la seguridad vial, que serán invitadas a integrarlo por el Presidente de la Agencia Nacional de Seguridad Vial. Actualmente está integrado por más de 70 organizaciones sociales, empresas y cámaras empresariales. Más allá de esto, no hay evidencia suficiente sobre la gravitación institucional de estos Comités.

*b) El desarrollo de acciones conjuntas*

La ANSV ha firmado hasta octubre de 2011, 230 Convenios o contratos con distintos organismos públicos, entre convenios marco, convenios específicos, convenios de asistencia técnico y contratos de comodato para el uso de cierto equipamiento para el control vehicular y de conductores. Ciento veintiuno de estos convenios han sido con Provincias, en muchos casos, con la suscripción complementaria de algún municipio. Estos convenios en general reglan la acción conjunta de estos organismos y establecen las condiciones para la instalación de un centro emisor de licencias nacionales y para la emisión de los certificados nacionales de antecedentes de tránsito. Estos convenios transfieren la tecnología para la emisión de la licencia y los estándares a ser aplicados para que el centro emisor sea certificado por la Agencia. Son significativos también en número (61) los contratos de comodato con municipios para el uso de alcoholímetros.



Entre los convenios a destacar está el celebrado entre la Agencia, la Gendarmería Nacional y la Provincia de Buenos Aires para el control vehicular y de conductores en las rutas nacionales de la provincia, para dar pie en particular, a operativos conjuntos durante el período estival sobre los corredores turísticos. Otro de los convenios es el que ha sido celebrado entre la Agencia, la Gendarmería Nacional y la Policía Metropolitana para el control de velocidad en la Avenida General Paz, donde la Ciudad de Buenos Aires dispone de 12 radares fijos y la Agencia de 12 radares móviles, y en el cual la Gendarmería queda habilitada para labrar infracciones con formularios provistos por la CABA. Con la Gendarmería Nacional se han celebrado 8 convenios y contratos, fundamentalmente para reglar la cooperación de la Agencia a las acciones de control de la Gendarmería, y para establecer el comodato por el uso de vehículos y equipos para las tareas de control. Algunos de estos convenios fijan pautas de trabajo para operativos conjuntos, sobre todo en época turística. Este accionar requiere también de la anuencia de la provincia en cuyo territorio se establece el operativo, a los efectos de que la Gendarmería cuente con las competencias y los medios para detener vehículos y personas y labrar las correspondientes infracciones. En el marco de esta tarea conjunta con Gendarmería, la Agencia dispone de fondos para pagar viáticos y alquileres de los gendarmes para que la dedicación sea efectiva y oportuna.

La existencia de estos acuerdos está explicada por las necesidades funcionales de la Agencia, pero no implican un marco completo de acción conjunta. Por otro lado, no se han establecido marcos de acción con organismos como la Dirección Nacional de Vialidad, en términos por ejemplo, de las inversiones necesarias en infraestructura vial en función de un diagnóstico de riesgo de siniestralidad.

## **VI. Recapitulación: creación de agencias, capacidad, coordinación y coherencia gubernamental**

Si se analizan los resultados de la ANSV en términos de la misión asignada por la Ley, algunos indicios favorables pueden corroborarse con la reducción en tres años de cerca de un 15% en la siniestralidad vial.<sup>14</sup> Si se considera que el contexto ha operado en términos constantes (o incluso, puede haber empeorado, como es el caso del crecimiento del parque automotor), es razonable esgrimir que las nuevas normas y los nuevos medios puestos a disposición, sobre todo en la Agencia, en la medida en que han producido las acciones que se han sintetizado anteriormente, han incidido en la mejora de los indicadores de siniestralidad, absolutos y relativos. En el nivel de los productos de la Agencia, los elementos son más contundentes: se ha logrado diseñar la Licencia Nacional de Conducir y habilitar y certificar cerca de 115 centros emisores en todo el país (hacia fines de 2011), lo cual abarca al 62% de las nuevas licencias emitidas en el país; se desarrollaron instrumentos de registro (infracciones, accidentes) que buscan estandarizar el relevamiento de información; se ha desplegado la campaña

de concientización vial más ambiciosa hasta el momento en el país, concentrando mensajes y también recursos en períodos críticos; se han elaborado en colaboración con el Ministerio de Educación nacional, materiales de educación y formación vial que alcanzan a cerca de 5.000.000 de alumnos primarios y secundarios, 110.000 docentes, de 12.000 escuelas de todo el país; y se han incrementado anualmente los operativos de control vehicular preventivo.

Más allá de estos datos, el análisis realizado sobre la creación y el funcionamiento de la ANSV tiene el propósito principal de aportar conocimientos sobre la capacidad estatal generada para la producción de bienes y servicios públicos y sobre la incidencia que estas agencias tienen sobre aspectos como la coherencia y coordinación gubernamental.

La creación de la ANSV se fundó en distintas razones: transmitir la idea de que el tema de la inseguridad vial estaba en la agenda pública, agilizar la gestión de servicios públicos, concentrar institucionalmente experticia técnica, promover un mejor desempeño y una mayor coordinación nacional y ofrecer a las Provincias una imagen más unificada de la representación nacional. La autonomía diseñada no es una autonomía político-institucional respecto de las autoridades centrales del Ministerio del Interior, sino una autonomía principalmente financiera, administrativa y operativa. Más allá de los diseños institucionales, la práctica política de designación de funcionarios, hace improbable la autonomía política del Ministerio. Por otro lado, una fuerte supervisión financiera del Ministerio, además de la dependencia parcial de otras fuentes de financiamiento, reducen significativamente esa otra dimensión de autonomía.

Con respecto al análisis de capacidad estatal, la Agencia goza de autorizaciones legales (aunque no completas), de un diseño institucional que le asegura alguna disponibilidad de fondos y agilidad en la ejecución (a lo que se agrega la ejecución de proyectos con organismos internacionales) y cierta legitimidad institucional y social para poder operar en el campo de la seguridad vial. En segundo lugar, y este es sin dudas el elemento más importante, dispone de una serie de medios humanos, gerenciales, organizacionales, financieros, tecnológicos y de infraestructura que le permiten tener una determinada presencia y producir una buena parte de los bienes y servicios requeridos. Finalmente, la capacidad que desarrolló la Agencia devino parcialmente también de la celebración de acuerdos de acción conjunta con organismos públicos nacionales y subnacionales, que permitieron una mejor provisión de servicios.

El tema de la capacidad estatal en la Agencia merece algunas consideraciones adicionales. En primer lugar, las mismas están estrechamente vinculadas a las funciones que la ley le encomienda en términos de bienes y servicios a ser provistos, pero poco tienen que ver con la misión que le ha sido encomendada. Sin lugar a dudas, esta misión rebasa las capacidades (incluidas las competencias) de la ANSV, y debería ser contrastada con

las capacidades de todo el Estado Nacional (aunque esto también sería insuficiente dada la distribución interjurisdiccional previa de competencias). En segundo lugar, y siguiendo con este punto, si del sujeto estatal Agencia nos trasladamos al sujeto Estado Nacional, las capacidades desarrolladas en los últimos tres años han sido con más razón, insuficientes para cumplir con el objetivo estratégico (misión) que la ley estipuló. En suma, las capacidades desarrolladas, si bien insuficientes, lucen mejor a la luz de un análisis de la Agencia que de un análisis del Estado en su conjunto, porque para el caso de la primera, la contrastación remite más directamente a las funciones y no tanto a la misión. Y aquí vale una aclaración. Las causas de la siniestralidad vial son diversas, pero pueden sintetizarse en tres grupos: las relacionadas con el comportamiento vial, principalmente de los conductores (aunque no exclusivamente), las que tienen que ver con la seguridad y condiciones técnicas de los vehículos, y las que tienen que ver con el estado de la infraestructura y la señalización vial (calles, rutas, cruces peatonales), sin dejar de mencionar que estos aspectos se ven todos afectados por las condiciones climáticas y ambientales, las que se encuentran fuera del control humano (aunque no de actividades preventivas) (OMS, 2004; DGP, 2007; ONU, 2011). En lo relativo al primer grupo, supone intervenciones sobre el comportamiento adquirido de los conductores para generar conductas preventivas de seguridad, pero al mismo tiempo, supone intervenciones sancionatorias de las inconductas. Ambas dimensiones son igualmente relevantes, aunque las primeras tienen un requerimiento temporal mayor que las segundas. Si se considera a este conjunto de causas, las competencias de la Agencia abordan sólo una parte.

El que las dotaciones de capacidad sean suficientes, tanto en el nivel de la Agencia como del Estado Nacional, para abordar el problema de la inseguridad vial, no deben llevar a penalizar los desarrollos institucionales alcanzados. En efecto, el proceso de desarrollo y fortalecimiento de capacidades en el sector público tiene grandes complejidades y puede involucrar distintas trayectorias y fases. Lo importante es poder detectar desajustes de capacidad en función de las finalidades previstas y establecer una estrategia política y técnica para su fortalecimiento.<sup>15</sup>

Con respecto a los niveles de coordinación interinstitucional y coherencia gubernamental, los avances logrados con la nueva legislación han sido acotados, y han tenido fundamentalmente que ver con el despliegue de acciones que llevó adelante la Agencia (licencias, información, educación, entre otros). Por un lado, se mantienen las rigideces para dotar de mayor coherencia global a las políticas, cuestión agudizada por la trama institucional interjurisdiccional (Nación/provincias). No se ha fortalecido tampoco esta coherencia en el plano interno del Estado Nacional. La existencia de agendas segmentadas entre los organismos ha impedido una adecuación 'vertical' de las intervenciones. La dificultad para establecer e implementar parámetros unificados no ha sido estructuralmente modificada, aun con los avances mostrados con la ANSV. Por

el otro, se advierten avances en integración y coordinación en aspectos parciales o en dimensiones de la problemática general. En esos planos, como por ejemplo, la emisión de licencias, o la realización de operativos específicos de control, se ha establecido una visión común y se han protocolizado los aportes de acción interorganizacional.

La creación de la ANSV no aportó en sí mismo más descoordinación institucional, como podría preverse si se esperaran en este país algunos de los mismos efectos que la creación de agencias especializadas ha producido en la gestión gubernamental en los países centrales, ya que la falta de coordinación la preexiste. En todo caso, mejoró algunas relaciones institucionales entre algunos de los principales protagonistas de la política de seguridad vial. La búsqueda de una mayor coherencia gubernamental en el campo de la seguridad vial ha sido infructuosa por la sola vía de la creación de un organismo con importantes competencias, pero con la imposibilidad de hacer efectivo el proceso de coordinación entre todos los actores clave.

En síntesis, ejemplos como el de la ANSV muestra que la dinámica de creación y funcionamiento de las agencias especializadas en la Argentina, difiere de lo relatado por investigadores que estudian las experiencias en los países centrales. Estas agencias no tienen márgenes de autonomía significativos, pero tampoco afectan negativamente el marco integrado de acción pública, posiblemente porque el mismo no esté dotado de niveles aceptables de coherencia global. En función de los recursos empleados, estas agencias pueden incrementar los niveles agregados de capacidad estatal, aunque las falencias en materia de coordinación institucional mantengan estos avances en un plano más modesto.

Sin lugar a dudas, un análisis más amplio de estas agencias especializadas permitirá una caracterización más acertada sobre su impacto en el sector público argentino.

<sup>1</sup> En esa cantidad no están incluidas las Sociedades del Estado pero sí los Entes Públicos No Estatales (EPNE). Esa estimación se encuentra en Alessandro y Gilio (2010). El término agencia u organismo especializado incluye modalidades institucionales distintas: los organismos descentralizados (OD) u 'organismos fuera de nivel', las Sociedades o Empresas del Estado y los ENPE. El trabajo de Oszlak (2001) se aboca al análisis de los OD, pero ofrece reflexiones que pueden referirse a otras formas institucionales. Este artículo se referirá de manera más amplia a las agencias especializadas y autónomas, sin hacer una distinción interna tajante, aunque la clarificación de las diferencias es una tarea importante a encarar.

<sup>2</sup> Peters (2011, p. 9) recuerda también que la concepción de que la desagregación de las funciones públicas en múltiples organizaciones evita las ineficiencias y la asimetría de información de las macro organizaciones multipropósito, proviene de Niskanen (1971).

<sup>3</sup> El trabajo de Bresser Pereira, luego de una clasificación más general de las funciones públicas, analiza el papel de las que llama organizaciones sociales, que son organismos de gestión pública no estatal que llevan adelante funciones de desarrollo social y científico, que no son exclusivas del aparato estatal. Para Bresser (1999), "... [estas] nuevas entidades públicas, pero de derecho privado, podrán celebrar un contrato de gestión con el respectivo ministerio supervisor, y tendrán derecho a participar del presupuesto del estado (pág. 243).....[Los requisitos necesarios] tienen que ver principalmente con la composición del Consejo de Administración de la organización (con participación del estado y de la sociedad) y la confirmación en estatutos de sus atributos de fundación o asociación civil sin fines de lucro (Nota 141, pág. 243). Experiencias sobre el funcionamiento de estos contratos de gestión pueden leerse en Pacheco (2012) y Santos de Souza (2012).

<sup>4</sup> Si bien no hay estudios completos en la Argentina, el trabajo de Alessandro y Gilio (2010) analiza cerca de 80 agencias autónomas estableciendo diferencias en función del origen ejecutivo o legislativo de su creación. El estudio de Oszlak (2001) menciona más de 70 OD, "...sin contar empresas públicas (casi todas privatizadas o eliminadas), universidades nacionales, bancos oficiales" (p. 2). Por otro lado, puede revisarse el listado ofrecido por López y Rubins (2012).

<sup>5</sup> Otra de las innovaciones organizacionales utilizadas para facilitar la ejecución de políticas y programas ha sido la creación de las Unidades Ejecutores ligadas a la implementación de los préstamos de los organismos multilaterales de crédito. Un análisis de los problemas derivados de esta innovación puede verse en Martínez Nogueira (2002).

<sup>6</sup> Vale aquí una breve mención al término agencia. El mismo ha ejercido un atractivo significativo en función de su uso más extendido en otros países y de su connotación de 'autonomía'. Un ejemplo interesante a recordar es el intento de crear en el año 2000 una Agencia Social en el nivel nacional, para la gestión más efectiva del gasto social. Sin embargo, el uso del término agencia en algunos ejemplos puede no implicar la existencia de un grado de autonomía efectiva en la gestión. Puede estar incluso asociado a organismos desconcentrados como es el caso de la Agencia Federal para la Sociedad de la Información (AFESIF), que depende de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación.

<sup>7</sup> La bibliografía que versa sobre capacidad institucional o capacidad estatal es muy extensa, así como variadas son las definiciones y manifestaciones observadas de esta capacidad. Un detalle de esta vasta bibliografía puede verse en Bertranou (2012).

<sup>8</sup> Para ampliar la lectura sobre esta discusión de la capacidad como condición y como resultado, sugiero los trabajos de Enríquez y Centeno (2012) y de Hanson y Sigman (2011).

<sup>9</sup> Otro abordaje a la cuestión de los factores que explican la capacidad es el desarrollado por Oszlak (2004) y Oszlak y Orellana (2001).

<sup>10</sup> Trabajos clásicos sobre el tema son el volumen colectivo de Kaufmann, Majone y Ostrom (1985) y el artículo de Lechner (1997).

<sup>11</sup> Ver [www.luchemos.org.ar](http://www.luchemos.org.ar).

<sup>12</sup> Ver [observatoriovial.seguridadvial.gov.ar](http://observatoriovial.seguridadvial.gov.ar). Otro importante Informe menciona una cifra de 5.759 fallecidos durante 2008 (IRTAD, 2012).

<sup>13</sup> El monto total de préstamo se eleva a USD 30.000.000.

<sup>14</sup> Observatorio de Seguridad Vial ([www.observatoriovial.seguridadvial.gov.ar](http://www.observatoriovial.seguridadvial.gov.ar)).

<sup>15</sup> Agradezco a Elsa Pereyra por esta observación.

## Referencias bibliográficas

**Alessandro, Martín y Andrés Gilio** (2010), "Cuando el origen importa: presidentes y congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983-2009)", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 48, octubre, Caracas.

**ANSV** (2010), *Informe de Gestión 2009-2011*, Buenos Aires, [www.seguridadvial.gov.ar](http://www.seguridadvial.gov.ar), accedido el 18 de febrero de 2013.

**Azpiazu, Daniel, Nicolás Bonofiglio y Carolina Nahón** (2008), *Agua y energía: mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*, Documento N° 18, Economía y Tecnología, FLACSO Argentina.

**Bertranou, Julián** (2011) "Estado y agencia público-privadas en la promoción del desarrollo productivo en la provincia de Mendoza" *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 11, N° 17, 2011, pp. 6-20. UNL, Santa Fe, Argentina.

**Bertranou, Julián** (2012), "Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones", mimeo, Los Polvorines, Buenos Aires, ICO/UNGS.

**Bresser Pereira, Luiz Carlos** (1999), *Reforma del Estado para la Ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*, Buenos Aires: Eudeba/CLAD.

**Christensen, Tom y Per Laegreid** (2007), "Reformas post Nueva Gestión Pública", *Gestión y Política Pública*, Vol. XVI, N° 2.

**Christensen, Tom y Per Laegreid** (2008), "Transcending New Public Management. The increasing complexity of balancing control and autonomy", documento presentado en el Third International Conference on Public Management in the 21<sup>st</sup> century: opportunities and challenges, Macao, China, octubre.

**Christensen, Tom y Per Laegreid** (2011), "Competing principles of agency organization. The reorganization of a reform", documento presentado en PSG VI: Governance of Public Sector Organizations Annual Conference, Bucharest, septiembre.

**Depetris, Jorge** (2011), "Deportes Extremos: Construyendo capacidades estatales en la lucha contra el narcotráfico. El caso de la Aduana Argentina (2005-2010)", *Cuadernos del Instituto AFIP*, N° 21, Buenos Aires.

**DGT-Dirección General de Tránsito** (2007), *El Plan tipo de seguridad vial urbana: la metodología a aplicar*, Madrid: DGT.

**Enríquez, E. y M. A. Centeno** (2012), “State Capacity: Utilization, Durability, and the Role of Wealth vs. History”, *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, 1(2), pp. 130-162.

**Franco, Rolando** (1996), “Los paradigmas de la políticas social en América Latina”, CEPAL, LC/R.1625, Santiago de Chile.

**Fukuyama, Francis** (2004), *La construcción del estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*, Barcelona: Ediciones B.

**Giraudy, Agustina** (2012), “Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States”, *Revista de Ciencia Política*, Volumen 32 (3), pp. 599-611, Santiago de Chile.

**Greve, Carsten, Matthew Flinders y Sandra Van Thiel** (1999), “Quangos – What’s in a name? Defining Quangos from a comparative perspective”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 12, N° 2, pp. 129-146.

**Guerra, Sérgio** (2012), *Agências Reguladoras*, Belo Horizonte: Editora Fórum.

**Hanson, Jonathan y Rachel Sigman** (2011), “Measuring State Capacity: Assessing and Testing the Options”, Documento presentado al Encuentro Anual de la American Political Science Association, Septiembre.

**Hood, Christopher** (1986), “The Hidden Public Sector: The Quango-cratization of the World”, en Kaufman, Franz Wavier, Giandomenico Majone y Vincent Ostrom, eds., *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin, Walter De Gruyter.

**IRTAD** (2012), *Road Safety Annual Report 2011*, Paris, OECD-ITF.

**Kaufmann, Franz-Xavier, Giandomenico Majone y Vicent Ostrom**, eds., (1985) *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin: Walter de Gruyter.

**Lechner, Norbert** (1997), “Tres formas de coordinación social”, *Revista de la CEPAL*, N° 61, págs. 7-17, abril. Santiago de Chile.

**López, Beatriz Hebe y Roxana Rubins** (2012), “La Administración Pública Nacional”, en Abal Medina, Juan Manuel y Horacio Cao (comps.), *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*, Buenos Aires: Ariel.

**Mann, Michael** (1991) “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en *Zona Abierta* N° 57/58, Madrid.

**Mann, Michael** (1997), *Las Fuentes del poder social, II*, Madrid: Alianza Editorial.

**Martínez Nogueira, Roberto** (2002) “Las administraciones públicas paralelas y las capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras”, en *Reforma y Democracia*, No. 24, Caracas.

**Martínez Nogueira, Roberto** (2010), “La Coherencia y la Coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y Experiencias”. En Jefatura de Gabinete de Ministros, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires.

**Migdal, Joel** (2011), *Estados débiles. Estados fuertes*, México: Fondo de Cultura Económica.

**Murillo, Victoria** (2009), *Political Competition, Partisanship and Policy Making in Latin American Public Utilities*, Cambridge: Cambridge University Press.

**Niskanen, W.** (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine/Atherton.

**Olsen, Johan** (2008), “The Ups and Downs of Bureaucratic Organization”, *Annual Review of Political Science*, 11: 13-37.

**OMS** (2004), *Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito*. Ginebra: OMS.

**OMS** (2009), *Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial: es hora de pasar a la acción*, Ginebra. [www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/road\\_safety\\_status/2009](http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2009), accedido el 1 de marzo de 2013.

**ONU** (2011), *Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2010*, Nueva York, ONU.

**Osborne, D. y Gaebler, T.** (1994), *La Reinención del Gobierno*, Barcelona: Paidós.

**Oszlak, Oscar** (coord.) y otros (2001), *Estudio de los organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional. Informe Final*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

**Oszlak, Oscar** (2004), “Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica”. En Bresser Pereira, Luiz Carlos y otros, *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires: CLAD – Fondo de Cultura Económica.

**Oszlak, Oscar y Edgardo Orellana** (2001), *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, documento de trabajo.

**Pacheco, Regina Silvia** (2012), “*As armadilhas dos controles no Brasil: subordinacao política e constrangimentos burocráticos*”, Documento presentado al XVII Congreso Internacional del CLAD, Cartagena de Indias, Colombia.

**Peters, B. Guy** (2011), “The politics and management of agencies”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Volumen Especial, pp 7-14.

**Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert** (2004), *Public Management Reform. A comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

**Rodríguez, Héctor** (2007), “El caso AFIP: su contrato programa”, *Revista del Instituto AFIP*, N° 2, octubre. Buenos Aires.

**Santos de Souza, Regina** (2012), “*Contratos de gestao na administracao pública federal: ainda em transicao para una administracao pública gerencial*”, Documento presentado al XVII Congreso Internacional del CLAD, Cartagena de Indias, Colombia.

**Serafinoff, Valeria** (2011), *Concesión y Regulación de Redes Viales en Argentina. La implementación de dos modelos regulatorios en el marco de perspectivas enfrentadas sobre el rol del Estado*, Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de San Martín.

**Soifer, Hillel y Mathias vom Hau** (2008), “Unpacking the Strength of the State: the Utility of State Infrastructural Power”, *Studies in Comparative International Development (SCID)* 43, 219-230.

**Van Thiel, Sandra** (2006), “Differences in Quango creation between policy sectors in the Netherlands”, *Journal of Public Policy*, Vol. 26, N° 2, pp. 115-139, Cambridge University Press.

**Van Thiel, Sandra** (2011), “Comparing agencification in central eastern european and western European countries: fundamentally alike in unimportant aspects?”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Volumen Especial, pp 7-14.

**Verhoest, K., B. G. Peters, G. Bouckaert y B. Verschuere** (2004), “The study of organizational autonomy: a conceptual review”, *Public Administration and Development* 24, 101-118, John Wiley and Sons.

**Yesilkagit, Kutsal y Jorgen Christensen** (2009), “Institutional design and Formal Autonomy: Political versus Historical and Cultural Explanations”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 20: pp. 53-74.

# La perspectiva de *policy networks*:

## apuntes teóricos-metodológicos para el análisis del proceso de reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871.

*The policy networks approach: theoretical and methodological notes for the analysis of the regulatory process of the Migration Act No. 25871.*

### Lucila Nejamkis

Doctora en Ciencias Sociales (UBA)  
Profesora Asociada regular, Universidad  
Nacional de Florencio Varela, Arturo  
Jauretche, Investigadora Universidad  
Nacional de San Martín UNSAM.  
luchi\_nejamkis@hotmail.com  
lnejamkis@unaj.edu.ar

### Resumen

En el año 2003 la República Argentina modificó su legislación migratoria luego de más de veinte años de pervivir con una norma altamente restrictiva a la inmigración limítrofe. Este trabajo tiene como objetivo reconstruir y describir el proceso de reglamentación de la actual Ley Migratoria Argentina N° 25.871 (2004-2010). Para llevar a cabo dicha tarea se utilizó la perspectiva teórico - metodológica de *policy networks* o “redes de políticas públicas” como un elemento guía para repensar la relación entre el estado, las políticas públicas y las organizaciones de intereses, así como el de otros agentes externos a la administración pública.

**Palabras claves:** Argentina, Políticas Migratorias, reglamentación, perspectiva de Policy Network.

### Abstract

*In 2003 the Republic of Argentina amended its immigration legislation after more than twenty years of persisting with a highly restrictive immigration border policy. This work aims to reconstruct the regulatory process of the current Argentinean Immigration Act No 25871 (2004-2010). To accomplish this task we used the theoretical methodological perspective of policy networks or “public policy networks” as a complement to rethink the relationship between state, public policy and interest organizations, as well as other agents outside the government.*

**Key Words:** Argentina, immigration policies, regulatory process, perspective of policy networks

### Fecha de recepción

29.11.12

### Fecha de aceptación

15.2.13

## Introducción

En diciembre del año 2003, el Congreso argentino sancionó una nueva ley migratoria, la N° 25871, luego de más de veinte años de convivir con una norma emanada de un gobierno de facto (Ley N° 22.439). Esta normativa se caracterizaba por su alto poder restrictivo y pervivió a través de varios gobiernos democráticos. Existe consenso en señalar que la entrada en vigencia de la nueva Ley de Migraciones significó un cambio histórico para la Argentina (Giustiniani, 2004). El modelo de sociedad que puede inferirse de esta norma difiere considerablemente del que animaba la legislación migratoria en los casi treinta años anteriores, así también toma posición en discusiones fundamentales que habían sido largamente postpuestas en la sociedad. Un punto importante es que la promulgación de esta ley fue resultado de la participación de múltiples actores de la escena pública nacional en seminarios, foros de debate y audiencias públicas (Courtis, 2006; Novick, 2004; Chausovsky, 2004).

En líneas generales, la norma establece la migración misma como un derecho humano. En consonancia, la orientación de derechos humanos prima en gran parte de la norma. El capítulo I del título I incorpora la igualdad de trato y enuncia una serie de derechos fundamentales que asisten a los migrantes: derechos laborales, a la seguridad social, a la atención médica, a la educación superior, a ser informados sobre sus derechos y obligaciones, a participar o ser consultados en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades donde residan, así como a la reunión con su familia. Asimismo, resalta la importancia de la consolidación de una política regional de migraciones en el seno del Mercosur, define como objetivo de la política migratoria argentina la integración de los extranjeros al cuerpo social en un plano de igualdad con los nacionales y hasta incluye un capítulo referido a los argentinos emigrados (Título X “De los argentinos en el exterior”).

Por estas transformaciones, en primera instancia, puede afirmarse que la Ley de Migraciones N° 25.871 marca un quiebre respecto de su antecesora.

Si bien lo anterior es importante, es necesario destacar que el decreto reglamentario de la misma tardó casi siete años en sancionarse. A priori, esto evidencia un conjunto de tensiones existentes en el tratamiento de las políticas migratorias por parte del Estado Argentino.

Para dar cuenta de estas resistencias, el presente artículo tiene como objetivo analizar el proceso de reglamentación de la Ley Migratoria Argentina N° 25.871 (2004-2010). En este contexto, un dato fundamental para nuestro análisis es la creación de una comisión asesora-integrada por miembros de distintos sectores del gobierno y la sociedad civil-con el fin de evaluar y dictaminar sobre el anteproyecto de reglamentación. Dentro del singular desarrollo de la formulación del reglamento, interesa indagar cómo se desa-

rolló el proceso de formación de la red, cómo se produjeron los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de la red, así como también indagar cómo son los mecanismos que guían estos intercambios.

Para llevar a cabo dicha tarea, se utilizó la perspectiva teórica-metodológica de *policy networks* o “redes de políticas públicas” como un elemento guía para repensar la relación entre el estado, las políticas públicas y las organizaciones de intereses, así como el de otros agentes externos a la administración pública que participaron de dicho proceso.

Sobre la base de la problemática y los objetivos propuestos, la metodología de investigación consiste en el uso del análisis cualitativo. Este enfoque es, como señalan N. Denzin y Y. Lincoln (en Sautu, 1997:188), el más apropiado cuando se tiene el propósito de investigar la construcción social de significados, las perspectivas de los actores sociales y los condicionantes de la vida cotidiana, como también brindar una descripción detallada de la sociedad. Para el abordaje del proceso de reglamentación de la Ley 25.871, se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios de diferentes organismos estatales y representantes de la sociedad civil que participaron en dicho proceso.

### Las políticas migratorias como aspecto de las políticas públicas

Existen diferentes modelos teóricos que tradicionalmente han tratado sobre políticas públicas. I. Meny y J.C Toing (1992) resumen tres corrientes principales: a) la centrada en un enfoque “social” que privilegia al individuo y el pluralismo social y sólo concibe el estado desde una perspectiva funcionalista; b) la que atribuye al estado la condición de instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos y que, por consiguiente, supone que éste dispone sólo de una autonomía marginal, representando: i) los intereses del capital (neomarxistas), o: ii) los de los burócratas o expertos que lo controlan desde su interior (neoweberianos); c) la tercera corriente, focalizada en los equilibrios y desequilibrios entre estado y sociedad, que las políticas públicas permiten traducir. Entre las líneas más sobresalientes de esta propuesta se destacan el neocorporativismo y el neoinstitucionalismo, como variantes de un doble rechazo a un racionalismo economicista y a una idea de sociedad dependiente de un estado cautivo de una minoría (Meny y Toing, 1992:35)

Desde otra perspectiva, algunos autores han hecho hincapié en diferenciar visiones denominadas “sociocéntricas”, identificadas con la formulación de políticas públicas como producto de las luchas, conflictos y presiones que se generan en la sociedad. Esto no permitiría analizar los desarrollos de elaboración y de implementación de dichas políticas públicas, puesto que dan por supuesta la dependencia de éstas de los procesos políticos que se generan en la sociedad, sin tener en cuenta la heterogeneidad del aparato estatal ni la de los actores estatales en sus intereses o en sus objetivos. Estas teorizaciones -opuestas a las visiones llamadas “estadocéntricas”, que otorgan un papel fundamental al

estado en la planificación e implementación de políticas- hacen hincapié en el concepto de “autonomía” y ponen el énfasis en las posibilidades de las elites estatales políticas o burocráticas, que tienden a aislarse de las presiones sociales y a aplicar aquellas políticas que desde su lugar sean vistas como las más beneficiosas para el interés general (o particular). Sin embargo, estas perspectivas menosprecian el papel que juegan los distintos actores sociales a la hora de definir una política determinada, así como su capacidad para penetrar las estructuras estatales con el fin de satisfacer sus intereses (Mann, 1997).

En Argentina numerosos estudios han analizado en profundidad la preponderancia del papel del estado y concluyen que la toma de posición de éste frente a una “cuestión” genera respuestas de actores sociales y estatales, así como reposicionamientos y redefiniciones en el desarrollo de su problematización (Oszlak y O’Donnell, 1984). En esta línea de análisis, las políticas constituirían el resultado de una determinada estructura societal de poder y del funcionamiento de un determinado sistema político (Oszlak, 1976), en el que cada grupo social plantea distintas estrategias de desarrollo con el objeto de imponer al resto de la sociedad su propio modelo social (Azpiazu *et. al.*, 1986). Si, como dice O. Oszlak, cualquier política pública de manera directa o indirecta tiene por finalidad intervenir en una cuestión social que se presenta como “sensible” o “problemática”, resulta legítimo indagar acerca del modo en que ese proceso de intervención política tiene lugar en general y también en particular, cuando se trata de las políticas migratorias.

En este contexto, al complejo entramado que involucra el desarrollo de las políticas públicas hay que añadirle la multiplicidad del fenómeno migratorio. Centrándose en el ámbito de las políticas migratorias, los argumentos utilizados históricamente en la fundamentación de éstas se basaron en diferentes presupuestos: los asentamientos poblacionales, las características deseadas o no de los migrantes, el impacto económico de las migraciones, el papel de las migraciones en las relaciones entre países, la seguridad nacional y la dimensión ética política que subyace en todo movimiento migratorio (Mármora, 2003; Bonilla, 2006).

En este orden, la definición más sobresaliente de las políticas migratorias explica éstas como las propuestas y las metas elaboradas desde el aparato estatal con el fin de influir sobre el tamaño, la composición, el origen, la dirección, el asentamiento y la integración de los flujos migratorios espontáneos o pertenecientes al proceso global de planificación económico-social (Mármora, 1988; Miró, 1971). Si bien esta acepción es muy clara y constituye una de las más utilizadas por los estudios migratorios, no alcanza para comprender en toda su complejidad el por qué de las políticas migratorias, qué implicancias habría en la opción por una u otra política, ni da cuenta del rol de los factores involucrados en las políticas que exceden el fenómeno migratorio mismo: la nación, el país, la democracia, la identidad nacional, el interés o el orden público (Gil Araujo, 2006; López Sala, 2005; Brubaker, 1999). Es por ello que a lo largo del presente trabajo

se propone incorporar estos conceptos al análisis de las políticas migratorias, para evitar la reproducción de definiciones clásicas sobre políticas públicas que adjudican a éstas una representación y un criterio de normalidad que sólo es compatible, con el discurso hegemónico estabilizado y largamente consolidado.

En este contexto, se coincide con L. Calderón cuando expresa que las políticas migratorias constituyen la cristalización de un proceso histórico a través del que cada sociedad expresa sus concepciones teóricas traducidas en leyes, sus apuestas colectivas por la justicia, a la vez que sus fobias y limitaciones sociales. Según la autora, la formulación de políticas migratorias es tal vez uno de los procesos que tiene más impacto en la vida de los migrantes. De ahí que analizar las políticas migratorias resulta indispensable como eje de estudio o como referencia obligada de cualquier análisis que considere la aproximación metodológica al proceso migratorio desde la política (Calderón, 2006).

Para profundizar estas discusiones, S. Gil Araujo introduce la perspectiva de la antropología de las políticas públicas elaborada por C. Shore y S. Wright, 1997, que propone tres enfoques para abordarlas: como discurso y poder, como artefactos culturales, y como tecnología política. Desde esta propuesta teórica se entiende que las políticas públicas codifican normas sociales y valores, articulan principios organizadores fundamentales de la sociedad y también, de manera explícita o implícita, contienen modelos de sociedad (Shore y Wright, 1997:12). Por lo tanto, presenta el desafío de reconstruir las diferentes mentalidades que se encuentran involucradas en las proposiciones realizadas en torno al fenómeno migratorio entendiéndolas en su relatividad e interrelación. En esta línea de análisis, las políticas públicas demarcan y conforman identidades (Shore y Wright, 1997:7).

En este sentido, las relaciones que se producen entre los migrantes, las sociedades y los gobiernos en los países de arriba están atravesadas por los discursos, las prácticas y las normativas dominantes. Es sobre todo a través del discurso político, en tanto una herramienta performativa, que circulan ideas o modos de pensar dominantes y se clausuran otros posibles modos de pensar, al fijar los términos de referencia de la normalidad. Es importante observar cómo esas formas de pensamiento llegan a convertirse en hegemónicas y aquí las políticas públicas tienen un papel crucial, pues por su intermedio se otorga autoridad institucional a ciertos discursos en detrimento de otros (Shore y Wright, 1997:18).

Los discursos y normas difunden un ideal universalizante de sujeto social, cultural y político que en ocasiones se encuentra lejos de las prácticas políticas, pero funciona reconstruyendo y perpetuando un conjunto de relaciones sociales de poder y de dominación necesarias para mantener un determinado orden social.



Específicamente para el análisis del caso latinoamericano, algunos autores plantean que una política pública no es una ley en virtud de su perspectiva posibilista y flexible, condición de la que carece una norma. Asimismo, entienden que es cierto que la legislación puede establecer el fundamento obligatorio de una política pública y, en ese sentido, determinarla, pero no siempre y no necesariamente (Gomáriz Moraga, 2007). Sin embargo, la perspectiva de análisis elaborada para este artículo considera que las leyes suelen reflejar circunstancias e intereses económico-políticos que a su vez se justifican utilizando argumentos ideológicos arraigados en los contextos del saber, es decir, en el sentido común imperante (Doty, 1996:239). Así, la ley representa una expresión normativa de las políticas públicas y un sistema jerárquico que se constituye en un instrumento importante del estado en el momento del debate<sup>1</sup> (Doty, 1996:238).

P. Bourdieu plantea que, desde el punto de vista social, el derecho o el fenómeno jurídico puede entenderse partiendo de dos aspectos inseparables entre sí: 1) el derecho como discurso, esto es, como unidad de significación o práctica enunciativa en un contexto de producción o, más precisamente, como discurso en plural; 2) el derecho como espacio, sistema o conjunto de aparatos especializados que le sirven de soporte o, en el lenguaje de Bourdieu, como campo social en el que se produce y se negocia ese discurso (Bourdieu, 2000). En este punto hay que destacar que cuando se analizan la normativa, los discursos y la legislación (en este caso, la migratoria), resulta necesario distinguir entre los efectos pretendidos de estas propuestas –en tanto ideales correspondientes a un determinado proyecto político– y el campo de prácticas sociales que se define en la práctica político-jurídica. Si bien es fundamental comprender las contradicciones entre los documentos emanados de los gobiernos y la puesta en práctica de éstos, donde se ve involucrada una cantidad de actores políticos y sociales (poder judicial, policía, comunidad, gendarmería, etc.), al hacer foco en las leyes, y en la normativa se pone especial énfasis en los modelos propuestos por los distintos gobiernos para pensar y generar determinadas consecuencias en todo el universo social.

En este contexto es importante destacar que las normas regulatorias, aunque resulta evidente que se encuentran comprendidas en aquello definido como “políticas públicas”, cristalizan de manera discursiva o expresan de manera manifiesta el objeto o el fin de las políticas públicas que pretenden atender.

### **La perspectiva de policy network: breves apuntes teóricos-metodológicos para el análisis del proceso de reglamentación de la Ley 25.871**

#### **Aspectos teóricos**

En este apartado, se presentarán los instrumentos necesarios para el estudio de las particularidades del proceso de reglamentación de la actual ley migratoria. Por consiguiente,

es necesario indagar acerca de cuáles son las herramientas teóricas y metodológicas que permiten comprender los rasgos distintivos de elaboración de dicha política.

Se considera que, para profundizar el análisis de la producción de esta política migratoria, es pertinente incorporar la perspectiva de *policy networks* o “redes de políticas públicas” como un elemento complementario para repensar la relación entre el estado, las políticas públicas y las organizaciones de intereses, así como el de otros agentes externos a la administración pública.

En este contexto, es importante destacar que el trabajo no pretende generar un aporte teórico a dicha perspectiva sino que la misma es utilizada como guía teórica y metodológica para el análisis previamente mencionado.

A su vez, se debe señalar que la teoría de redes será considerada para esta investigación por su utilidad pragmática, y no necesariamente porque haya un acuerdo o adhesión teórica con esta perspectiva. En este sentido, se pone especial interés en los trabajos de J. Jordana (2007), uno de los investigadores que más se ha abocado a la explicación y profundización de dicho enfoque, con la intención de responder a los problemas que presentan los modelos tradicionales sobre la intermediación de intereses para interpretar la diversidad de formas de relación existentes en la formulación de políticas públicas.

Es importante destacar que la investigación sobre la relación entre estado e intereses sociales tradicionalmente ha estado dominada por el modelo pluralista y el corporativista. El primero presupone una estructura descentralizada de relaciones entre los grupos y la administración pública, con la competencia abierta de una multiplicidad de agentes, pero una de las principales críticas que se le han hecho es que no ha logrado otorgar suficiente importancia a los factores institucionales (Zurbriggen, 2003:2). Por su parte, el modelo corporativista señala la existencia de organizaciones de interés con representación monopólica, reconocidas por el Estado, que disfrutaban de relaciones privilegiadas con el gobierno y la administración (Zurbriggen, 2003:3). A diferencia del esquema pluralista, en el que la relación fundamental se produce entre grupos que entran en conflicto y que necesitan alcanzar compromisos, el corporativista se focaliza en la relación desarrollada entre los grupos y el propio Estado, y ha sido criticado por no ser generalizable. De hecho, en los estudios de caso resultaba necesario matizar las formas de analizar la estructura y los procesos de intermediación de intereses.

En el marco de estos debates se puede entender el surgimiento de la propuesta neoinstitucionalista, perspectiva más ecléctica, que trata de conciliar las doctrinas de las perspectivas socio y estadocéntricas, para revalorizar ciertas dimensiones de los elementos institucionalistas del estado (Mendíaz, 2004:8). Es en este contexto que se puede comprender la propuesta del enfoque de *policy networks*.

La literatura sobre redes y fundamentalmente el desarrollo de D. Rhodes y R. Marsh (1992) sugieren dos aspectos separados pero relacionados que afectan los resultados de una política pública: la estructura de la red y la interacción de los actores en ésta. En efecto, para explicar cómo funcionan las *policy networks*, estos trabajos articulan en forma satisfactoria la teoría de la elección racional y el neoinstitucionalismo (Marsh y Rhodes, 1992).

Dentro de las perspectivas más sobresalientes que abordan este concepto, se han destacado la escuela de la intermediación de intereses y la escuela de la *governance*. En la literatura norteamericana y británica, el término *policy networks* es concebido como un modelo de intermediación de intereses superior al pluralista y al corporativista. En tanto, en la literatura de Europa continental las *policy networks* son concebidas como una forma de *governance*: es decir, “(...) una forma específica de interacción entre actores públicos y privados en la política pública, que está basada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y a la de mercado” (Zurbriggen, 2003:1)

Sin embargo, en palabras de T. Börzel, (s/f) la distinción entre ambas escuelas no es muy clara y no son mutuamente excluyentes, dado que comparten una temática común de investigación; es decir, cómo la conformación de redes impacta en la elaboración de políticas. Siguiendo esta observación, las diversas escuelas que participan en el debate en torno a las *policy networks* están de acuerdo en un punto: las redes existen y operan como enlaces entre actores públicos y privados en un campo de la política.

En este sentido, la noción de *policy networks* demuestra las dificultades que experimentaban los análisis tradicionales, basados en la acción primordial de la burocracia, para explicar las políticas de distintos ámbitos sectoriales (Jordana, 2007:508). Esta categoría reconoce que las redes de políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, y aceptando así que el gobierno ya no es el único actor jerárquico y dominante en su elaboración e implementación, a pesar de que aún mantenga un destacado papel. Por otra parte, desde la perspectiva de los grupos de intereses, el término *policy networks* ha servido para reconocer la existencia de dependencias mutuas entre lo privado y lo público, que afectan tanto a la dinámica interna de las organizaciones, como a sus mecanismos de actuación (Zurbriggen, 2003). En palabras de C. Zurbriggen: “La idea de la red sugiere la manera en la cual burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas que gobiernan un sector de la política se conectan unos con otros” (Zurbriggen, 2003:1). Escamilla profundiza aún más este concepto y entiende que con el término de “red de política(s)” se designa la variedad de configuraciones que puede adquirir el conjunto de las relaciones formales o informales entre los miembros de un grupo determinado de actores de diverso tamaño, peso o influencia. En su mayor parte,

se trata de colectivos pertenecientes a los sectores públicos y privados, como también al llamado “tercer sector”<sup>2</sup> (Escamilla, 2007:11).

Sin embargo, para Börzel, más allá de esta definición básica, que no deja de ser controversial, puede encontrarse en la literatura una confusa variedad de aplicaciones del concepto:

*Mientras que algunos consideran las policy networks como una mera metáfora que denota que la hechura de políticas públicas involucra un gran número y variedad de actores; otros aceptan que éstos son una herramienta analítica valiosa para analizar las relaciones entre los actores que interactúan con otros en un sector político dado. Un tercer grupo de científicos percibe las policy networks como un método de análisis de la estructura social, pero no está de acuerdo en utilizar el análisis de redes como un método cuantitativo o cualitativo. Y mientras la mayoría no discute que las policy networks proveen al menos una herramienta útil para analizar la hechura de políticas públicas, sólo una minoría le concede al concepto un poder teórico (Börzel, s/f).*

Se entiende que el concepto de *policy networks* difícilmente pueda constituir un punto de partida para elaborar en forma autónoma una concepción propia sobre el estado (Jordana, 2007:510). Tal como explica Jordana, a pesar de los intentos realizados por algunos autores para relacionar el análisis de las *policy networks* con la figura del estado, al explorar algunas posibles líneas teóricas de trabajo o “reconceptualizaciones” se observa la ausencia de un mayor nivel de teorización, lo que limita bastante las posibilidades de desarrollo analítico<sup>3</sup>. En este sentido algunos autores plantean que la aproximación de las *policy networks* no presenta un modelo teórico acabado para explicar los resultados de políticas.

Sin embargo lo interesante de destacar es que el estudio básicamente descriptivo de las *policy networks* sectoriales supone un importante reto para algunas de las teorías tradicionales sobre el estado, al confrontarse sus aproximaciones de carácter “macro” con unas investigaciones de nivel “meso” y “micro” que no responden a los planteamientos establecidos tradicionalmente (Jordana, 2007:512).

Siguiendo a Marsh y Rhodes (1992), esta categoría es un concepto de nivel medio: un modelo de intermediación de intereses que necesita integrarse con teorías de nivel microestructural y macroestructural para tener poder explicativo. Como señala Marsh (1997), no es posible analizar a los miembros de las *policy networks* ni sus resultados fuera

del contexto de una teoría del poder, o escindidos de la relación entre estado y la sociedad civil (Marsh 1997:298, en Jordana, 2007).

Marsh y Rhodes (1992) presentan un modelo de intermediación entre los grupos de interés y el estado. Este modelo ubicado en niveles intermedios sólo debe relacionarse con sectores y no se aplica en un plano macro; las tipologías tomando en cuenta los miembros, el estilo de interacción dominante y la distribución de recursos. Por ello, los tipos de redes pueden variar en un *continuum* desde las redes cerradas (comunidades políticas) a las redes abiertas (redes de asuntos). En este sentido, una comunidad política puede involucrar instituciones formales (un comité consultivo) o informales (contacto informal día a día), como también un conjunto de creencias que albergan un acuerdo de las opciones políticas disponibles. Por el contrario, las redes de asuntos carecen de contactos formalmente institucionalizados entre grupos y gobiernos.

De lo propuesto por Marsh y Rhodes se entiende que son varios los elementos que pueden ayudar a profundizar el análisis del surgimiento de una política pública, focalizando la atención en lo que pasa a niveles intermedios entre el estado, las políticas públicas y las organizaciones de intereses. Sin embargo, la utilización de esta perspectiva solo tiene sentido, si se complementa con una visión del estado y la interpretación histórica (Marsh y Rhodes 1992).

En resumen, teniendo en cuenta sus falencias y puntos fuertes, la perspectiva de *policy networks* será utilizada en este trabajo en forma complementaria con otras herramientas de análisis teórico y metodología, con el objetivo de elaborar un *corpus* teórico-metodológico que permita aprehender la complejidad del proceso estudiado. Este enfoque, aún con sus limitaciones, aporta al objetivo de analizar el proceso de reglamentación ciertas pautas para observar cómo los poderes y recursos se distribuyen de manera desigual y en qué medida esta desigualdad influye en las formas de negociación y de compromiso que se producen, o bien en el mayor o menor dominio en las decisiones de la red por parte de las organizaciones de intereses, del gobierno o de otros agentes (Jordana, 2007:515).

En este sentido, puntos fuertes del análisis de *policy networks* serán utilizados para intentar desentrañar, dentro del singular desarrollo de la formulación del reglamento de la actual ley migratoria, por qué llevó casi siete años la sanción del reglamento, cuál fue el rol de los actores participantes en dicho proceso, cuáles fueron las pujas de poder, cuáles eran las líneas directrices que se recomendaban desde el gobierno nacional y qué intereses estaban en juego, entre otras cuestiones. En resumen, la utilización de esta perspectiva teórico-metodológica ayudará, dentro de la red de elaboración de esta política pública, a identificar los actores, clarificar cuáles fueron las metas e intereses de los agentes de la red y cómo es usada su influencia política. Asimismo, colaborará en determinar cómo se

produjeron los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de la red, así también para indagar cómo son los mecanismos que guían estos intercambios (reglas, rutinas, vínculos organizacionales, etcétera).

### Aspectos metodológicos

Para reconstruir el proceso de reglamentación, entre agosto y noviembre de 2010 se realizaron entrevistas<sup>4</sup> en profundidad a actores que integraron la comisión asesora para esta tarea (entre los que se encuentran OIM, ACNUR, FCCAM, CEMLA, CELS y APDH)<sup>5</sup> y a miembros del CEMLA, el CELS y la APDH, así como a funcionarios del Ministerio del Interior, de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), y de la Dirección Nacional de Población. La guía de entrevistas se diseñó en función de los ejes del estudio; en este sentido, por lo general la entrevista comenzaba con una guía abierta y, en el transcurso de la conversación, se redefinía la pauta en un sentido semi-estructurado con el fin de profundizar y conducir la entrevista a partir de las primeras respuestas de los informantes.

Desde el punto de vista metodológico, hay que destacar que tanto para diseñar como para analizar las entrevistas que se han llevado a cabo para la reconstrucción del proceso de reglamentación se han tenido en cuenta las recomendaciones que los investigadores en *policy networks* elaboraron sobre los distintos aspectos en los que hay que centrarse para conocer y profundizar la dinámica interna de las redes: a) la negociación constante de pertenencia a la red por parte de los agentes, con el objetivo de mejorar sus posiciones relativas e influir más intensamente en las decisiones sobre las políticas públicas de su interés; b) las distintas formas en que se produce el intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de las redes; c) cómo las diferentes reglas o rutinas contribuyen a definir los instrumentos específicos de gestión y dirección de políticas que son utilizados en el ámbito de referencia de la red; d) los aspectos de desigualdad presentes en las redes (Crawford y Ostrom, 1992; Knoke, 1990, citado en Jordana, 2007). A partir de esto, se estableció un conjunto de dimensiones que se consideran claves en el momento de identificar la naturaleza de la red: número y estrategias de los actores, ámbito de actuación, funciones básicas, estructura y estabilidad de las relaciones entre actores, grado de institucionalización de la red, reglas de conducta, distribución del poder, y estrategias de los actores (Zurbriggen, 2003).

En relación con esto, Börzel explica que tanto el enfoque cuantitativo como el cualitativo utilizan las redes como una herramienta analítica. Sin embargo, el enfoque cuantitativo considera el análisis de redes como un método de abordaje de las estructuras sociales. Las relaciones entre los actores se estudian en términos de su cohesión, equivalencia estructural y representación espacial, utilizando métodos cuantitativos tales como clasificación jerárquica ascendente, tablas de densidad, etc. Por su parte, el enfoque cualitativo está más orientado a los procesos y es el que se utiliza en este trabajo, (Börzel, s/f:3), porque se enfoca menos en la simple estructura de interacción entre actores y más en el

contenido de esas interacciones; así, utiliza métodos cualitativos tales como entrevistas en profundidad y análisis de discurso (John, 1999). Sin embargo, los dos enfoques metodológicos no son mutuamente excluyentes, sino complementarios.

Siguiendo las investigaciones que han empleado esta propuesta, se observa que la mayoría ha utilizado el método comparativo de estudio de casos; por ejemplo, se compararon redes sectoriales y subsectoriales en un mismo país y entre diferentes países. En estos trabajos, lo interesante es que se obtienen herramientas para profundizar sobre las instituciones y la cultura política de un país (Marsh, 1998). En lo que respecta a nuestra investigación, esta perspectiva proporciona elementos para analizar un área de política pública y concentrarse en el rol de una red en una decisión política particular, como es la reglamentación de una ley.

### **El proceso de reglamentación de la Ley 25.871 (2004-2010).**

En el marco de este trabajo, hay que resaltar la importancia de la firma del decreto reglamentario, puesto que la Ley N° 25871 es una norma no totalmente operativa (Pacceca y Courtis, 2008). Por consiguiente, su reglamentación se transformó en un instrumento fundamental para poner límites a la multiplicación de interpretaciones que los distintos organismos públicos le pudieran dar.

El proceso de reglamentación –si bien evidencia las tensiones originadas en la relación entre normativa, administración y política migratoria– no puede ser separado del espíritu de transformaciones iniciadas con la Ley 25.871 que fue elaborada en un marco de intervención comunitaria muy importante. Atendiendo a la fuerza de este proceso histórico, durante la discusión de la reglamentación el estado se vio en la obligación de buscar consenso entre las organizaciones intermedias que ya se encontraban trabajando el tema; por ello, sobre todo en los últimos dos años, desde el gobierno argentino se incentivó la participación de grupos de interés en la elaboración de dicho documento. En relación a lo anterior, interesa indagar cómo se desarrolló el proceso de formación de la red y cómo se produjeron los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores participantes, así también cómo son los mecanismos que guían estos intercambios. En este contexto y con fines meramente analíticos se distinguirán dos etapas: la primera comienza con la sanción de la Ley 25.871 (diciembre de 2003) hasta el 26 de mayo de 2008, cuando el Director Nacional de Migraciones dispuso la creación de una comisión asesora ad-hoc con el fin de evaluar y dictaminar sobre el anteproyecto de reglamentación de la Ley 25871 (Disposición 37130). La segunda etapa se extiende desde la firma de este decreto hasta el anuncio de la reglamentación por parte de la Presidenta de la Nación, en mayo de 2010. No es un dato menor que esta división coincida prácticamente con el cambio de autoridades en la Dirección Nacional de Migraciones (DNM).

De lo anterior y sin establecer conclusiones apresuradas, resulta evidente que durante

esos 6 años la DNM jugó un papel predominante en los avances y retrocesos del desarrollo del decreto reglamentario, pues junto con los inmigrantes fue una de las partes más interesadas en el destino de la normativa. Esto se debe, entre otras cosas, a que la reglamentación de la Ley dejó a la DNM reducida en su capacidad de actuar, dado que el organismo no puede elaborar disposiciones de manera indiscriminada, sino que debe cumplir el decreto proveniente del Poder Ejecutivo.

Este tipo de elementos constituye un claro ejemplo de las pujas de poder que se encontraban detrás de la formulación de esta política pública y que también pudieron llevar a retrasar la sanción de esta medida. Si bien no se hará un análisis en profundidad de la DNM, se deberá considerar el lugar que esta organización burocrática administrativa ocupó en los años precedentes, con los distintos gobiernos y con diferente normativa. No es un dato menor que antes de sancionada la Ley 25871 este organismo funcionaba según la lógica de una legislación altamente restrictiva y punitiva a las migraciones limítrofes. Sin lugar a dudas, esto generó el arraigo y la reproducción de prácticas y estructuras asociadas con una manera de entender y de gestionar las migraciones.

Para el análisis de caso, tal como plantea la perspectiva de policy network en la acepción crítica con la que aquí se aplica, es fundamental considerar que los actores que participan en la elaboración e implementación de políticas no son solamente los miembros del Congreso y de los organismos administrativos, sino también los grupos de presión y los de interés, así como los expertos que cumplen un papel importante en la difusión de las ideas políticas (Zurbriggen, 2003).

Es fundamental destacar que la capacidad de control sobre las políticas por parte de los diversos agentes es desigual, puesto que depende del tipo y de la cantidad de recursos y “habilidades” que cada uno de éstos posea (Subirats, 1989:121). Por ello es importante analizar en qué medida esta desigualdad influye en las formas de negociación y de compromiso que se producen, así como en el mayor o menor dominio en las decisiones de la trama de actores que participa en la reglamentación, aquí estudiada por parte de las organizaciones de intereses, de la administración pública o de otros agentes.

El proceso de reglamentación de la actual ley migratoria pareciera haber cerrado una etapa y abierto otra en lo que hace al reconocimiento efectivo de derechos a la población migrante en nuestro país. Varias son las hipótesis que se desprenden del discurso de los actores y del análisis de esta investigación, tanto sobre la manera en que se elaboró el decreto reglamentario como sobre la lentitud de su desarrollo. Según los protagonistas, los supuestos que permitirían responder a estas preguntas incluyen desde disputas al interior y al exterior de la DNM hasta réditos políticos del gobierno, tanto por la puesta en marcha del Programa Patria Grande<sup>6</sup> –que, en algún punto, fue remplazado por la actual reglamentación– como por el momento en que se dio el anuncio de la firma del

decreto en coincidencia con el Bicentenario que volvió a mostrar a la Argentina como “un país de puertas abiertas”. Por su parte, las explicaciones desde el estado aluden a una mayor búsqueda de consenso entre éste y las organizaciones que participaron.

Al adentrarse en los relatos que reconstruyen el proceso de reglamentación, es importante señalar que la mayoría de los entrevistados hace referencia a dos hechos relacionados entre sí, que a su vez son tomados como elementos claves al momento de negociar tanto al interior como al exterior de la red.

En primer lugar, la participación de la Mesa de organizaciones<sup>7</sup> autoconvocadas que desde hacía años trabajaba en favor de los migrantes en la sanción de la Ley 25.871. Se entiende que este antecedente es básico porque fijó un “piso”, para conformar la red y generar consenso, puesto que las organizaciones funcionaron como un “control” al gobierno y no permitirían que se aprobase un reglamento que no respetara la norma. Este “piso” también fue importante para la negociación de los actores que compondrían la red. Es evidente que a partir de este antecedente el Gobierno nacional no podía firmar una reglamentación sin por lo menos realizar alguna consulta previa. La Mesa representa un elemento de poder al interior de la red que fue capitalizado por las organizaciones intermedias. De hecho, como se verá más adelante, el estado necesitó que la norma fuera legitimada por algunas de estas organizaciones.

El otro elemento que mencionan los entrevistados como emblemático para contextualizar este proceso es el caso de Juan Carlos de la Torre, un inmigrante uruguayo que ingresó a la Argentina en 1968 y, luego de 24 años de permanencia en el país, en 1992 fue detenido sin orden judicial y expulsado mediante la aplicación de la ley de migraciones promulgada durante la última dictadura militar. En el año 1999, el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) presentaron una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por los hechos descriptos en la que se alegó la violación de los derechos a la libertad personal, garantías judiciales y derecho a la protección judicial. Este fue un hecho que interpeló al estado, tanto para la sanción de la actual ley migratoria como para su reglamento<sup>8</sup>.

Estos dos factores comentados en las entrevistas habrían presionado al estado argentino en el plano internacional (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) y en el doméstico (la Mesa de Organizaciones por los Derechos de los Migrantes) para agilizar el decreto reglamentario.

Intentando hacer una reconstrucción cronológica del proceso se observan claras diferencias entre la primera y la segunda etapa que, en términos analíticos, se han delimitado en líneas precedentes.

En la primera etapa se observa un marco institucional mucho más caótico. En este pe-

riodo la red de políticas no estaba oficializada y, si bien existían lazos entre el estado y las organizaciones intermedias, el trabajo no se realizaba en conjunto; más bien era de carácter consultivo. En esta fase se evidencian fuertemente las fricciones al interior de la DNM.

De acuerdo con informes del CELS (2006), recién en 2005 la DNM remitió borradores del proyecto de reglamentación. Las organizaciones no gubernamentales que integran la Mesa de Organizaciones por los Derechos de los Inmigrantes se vieron en la necesidad de cuestionar numerosos artículos del proyecto, porque consideraron que la mayoría de éstos representaba una réplica de lo dispuesto en la derogada Ley Videla. En palabras de Pacceca y Courtis (2008), los primeros borradores del reglamento presentados por la DNM a la sociedad civil contenían párrafos completos extraídos del último reglamento de la Ley Videla. Por ello la resistencia de este organismo es un dato interesante para pensar las luchas que se establecen entre la normativa y la práctica burocrática.

Al indagar sobre estos primeros borradores, las opiniones de los entrevistados permiten reconstruir de manera más clara el modo en que la reglamentación estaba vinculada a la idea de consenso. Esto se debe a que, como se mencionó anteriormente, la Mesa de organizaciones funcionaba como un límite al poder autónomo de policía que pretendía mantener la DNM. Tal como se expresa en los reportajes, en este primer periodo los participantes quedaron desilusionados cuando, como resultado del trabajo, se armó un cuadro comparativo que mostraba lo que Migraciones proponía para la reglamentación y el texto de la anterior ley, y se demostró que eran iguales. Para alguno de los protagonistas este primer borrador daba cuenta de que la DNM no estaba a la altura de la nueva ley migratoria. Las mismas fuentes entendieron que esto se debía a que parte del personal de Migraciones ingresó a dicho organismo durante la dictadura, la época de Alfonsín o la de Menem; en consecuencia, su modo de entender y gestionar la inmigración era restrictivo y pretendía preservar su autonomía como policía migratoria, sin tener controles de otras instancias políticas.

Tal como se mencionó anteriormente, entre las hipótesis explicativas de la demora para elaborar el decreto reglamentario se encuentra la idea de las disputas al interior de la DNM.

Es evidente que estas características influyeron en el tiempo que se tardó en reglamentar la ley. Para el CELS, algunas razones de la extensión de los plazos para la reglamentación fueron: la falta de respuesta de diferentes organismos del Poder Ejecutivo (como el Ministerio de Salud) a las reiteradas consultas que le efectuara la DNM para que se expresara sobre los puntos de la ley que le concernían; las trabas y objeciones impuestas por funcionarios de la DNM, y también la sobrecarga de trabajo de la DNM (CELS, 2007).

Por otro lado, desde el Gobierno nacional las justificaciones del retraso se relacionaban con

la búsqueda de consenso entre el estado y las organizaciones intermedias. En una entrevista al Ministro del Interior, Florencio Randazzo, publicada por la revista **Población**, el funcionario respondió sobre los reclamos de distintos sectores por la tardanza en la reglamentación:

*Tienen razón, la ley se aprobó en diciembre de 2003 y aún no ha sido reglamentada. Diferentes factores confluyeron en esta demora, algunos de los cuales están relacionados con la modalidad de implementar políticas públicas basadas en el consenso, que bienvenida es, por otra parte. La Ley 25.871 se produjo en un marco de participación comunitaria muy importante, donde participaron organizaciones de la sociedad civil, organismos de derechos humanos, especialistas, sindicatos, instituciones religiosas. Y como sucede en los procesos en los que intervienen diferentes actores, establecer consensos puede demorarse un poco más<sup>9</sup>.*

Otros actores veían en esta demora el rédito político del Gobierno a través de la creación del Programa Patria Grande, puesto que en ciertos aspectos éste cubría las falencias de la falta de reglamentación de la actual ley migratoria.

Después de rechazar el proyecto presentado por el equipo del ex director de la DNM, la Mesa elaboró un documento que reunía una serie de observaciones sobre los contenidos mínimos que se debían resguardar en el futuro texto reglamentario, y donde se marcaban respetuosamente algunas discrepancias con el proyecto presentado. Dichas recomendaciones tendían a la garantía del acceso igualitario de las personas migrantes a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social. A su vez, este documento expresaba que la reglamentación debía hacerse en forma urgente, pues los problemas derivados de su ausencia ya eran varios. Sólo por dar un ejemplo: la ausencia del decreto reglamentario incidió en la multiplicación de interpretaciones que distintos organismos públicos (del Poder Ejecutivo y Judicial) le dieron a diversas cláusulas de la ley, como es el caso del derecho a la educación y a la salud o a la expulsión del país. Esto se agravaba, como se analizara luego, por la falta de políticas de información y capacitación sobre los cambios de la normativa (CELS, 2007).

En esta etapa de disputas y parálisis de la reglamentación asumió la presidencia Cristina Fernández de Kirchner y casi inmediatamente cambió al Director Nacional de Migraciones. A partir de aquí se inauguró la denominada “segunda fase del proceso de reglamentación” que dura desde la sanción del decreto 37130 para la conformación de la comisión asesora del anteproyecto hasta la firma de la reglamentación por parte de la Presidenta de la Nación en mayo de 2010.

Desde el Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Migraciones se tomó la decisión de invitar a los organismos y las instituciones vinculadas con la cuestión migratoria, para que participaran de una comisión junto con los funcionarios públicos competentes. Así éstos se constituyeron en actores directos de la elaboración del proyecto reglamentario.

Es evidente que esta convocatoria formal a los distintos participantes redefinió la red política: la oficializó pero también limitó el número de actores y seleccionó a los que participarían. Como se verá, se tomaron criterios para convocar solamente a algunas de las organizaciones de la Mesa original y para sumar a otras. Esta selección reconfiguró las relaciones de poder al interior de la red. Este no es un dato menor pues, como plantea Escamilla (1996), la forma de una red política define el modo en que se distribuyen las cargas y los beneficios de una determinada medida de política, primero hacia el propio interior de la red y segundo, entre ésta y el resto de la población a la que se refiere, sobre la que tiene jurisdicción y vigencia la medida política de que se trate (Escamilla, 1996). Desde ese momento se definen su ámbito, su composición, constitución, funcionamiento y duración. Por los mecanismos implicados en este proceso, una red no sólo refleja sino también establece de diversas maneras las formas en que los intereses participantes y los excluidos se organizan internamente, y cómo esos intereses se conjugan y se refieren o interactúan entre sí (Escamilla, 1996).

De lo anterior se entiende que es fundamental atender los criterios que se utilizaron para armar la Mesa. Pues, si bien en un primer momento fue una manifestación espontánea de las organizaciones de la sociedad civil, en esta segunda instancia el estado fue el que los convocó seleccionando muy puntualmente a los participantes de acuerdo con sus intereses. Esta elección es premeditada dado que no se invitó a participar a todas las organizaciones que desde un principio habían sido parte de la Mesa por la defensa de los derechos de los migrantes, sino solamente a aquéllas que desde el Gobierno eran consideradas de “peso” y representativas de distintos sectores (como pueden ser la Iglesia Católica, representantes de medios académicos, etc). Por eso, en la segunda fase, finalmente la Comisión quedó integrada por la OIM, el ACNUR, la FCCAM, el CELMA, el CELS y la APDH, además de incluir funcionarios del Ministerio del Interior, de la Dirección Nacional de Migraciones y de la Dirección Nacional de Población<sup>10</sup>.

Desde el Gobierno nacional se entiende que para la elaboración de este decreto se siguió un modelo de análisis y construcción que merece calificarse como política de estado, porque se trabajó desde el estado con las organizaciones en pos de una propuesta común.

Los trabajos de la comisión de reglamentación se iniciaron el 25 de junio de 2008 y finalizaron el 1 de octubre del mismo año. En general se considera que dentro de esta convocatoria una pieza fundamental fue la participación de un asesor especialista no en

temas migratorios pero sí en materia constitucional y penal. Esta incorporación permitió atribuir un aire de cierta neutralidad y descomprimir posibles fricciones al interior de la red, a la vez que se pudo distanciar este proceso de la experiencia anterior.

Una vez establecida la Mesa y en el desarrollo del trabajo sobre el reglamento, se les preguntó a los entrevistados cuáles era los temas que consideraban más dificultosos para ponerse de acuerdo y generar consenso se produjeron los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores participantes, así también cómo son los mecanismos que guían estos intercambios. Según los miembros de las organizaciones, los puntos que más se discutieron con el estado fueron en primer lugar la cuestión del dinero, pues las tasas eran muy altas. Luego, la reunificación familiar, porque se debatía cuáles eran los límites de “grupo familiar”, por ejemplo, si los abuelos eran parientes directos o no. Por último, las condenas y las expulsiones. Según los representantes del estado, el objetivo era llegar a un texto de consenso y prácticamente no hubo disensos; sólo algunos artículos que retocar. En este sentido expresaron que no se podían poner normas que desvirtuaran los principios de la ley, porque ésta se basa en que el derecho migratorio es un derecho humano.

Con las ideas centrales que establecían la participación de expertos y la formación de consenso, luego de casi 4 meses de trabajo se terminó el preproyecto de reglamentación que se presentó el 8 de octubre de 2008 en la Casa Rosada en un acto en el que participaron los miembros de la comisión asesora, el Ministro del Interior y el Director de Migraciones.

A pesar del apoyo de este evento el proyecto se firmó recién un año y medio después. Resulta evidente que, además del peso de la burocracia estatal –puesto que debían expedirse todos los Ministerios involucrados en la nueva normativa–, el tema migratorio continuaba siendo sensible para el estado.

Luego de la presentación del anteproyecto, se debía conseguir que la Presidenta firmara el reglamento. Bernaldi se comprometió ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a reglamentar la ley en un mes, pero eso sucedió cinco meses después, cuando la Presidenta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Luz Mejía) viajó a Argentina y pidió a la Presidenta Fernández que reglamentase la ley migratoria. Finalmente, el lunes 3 de mayo de 2010 la primera mandataria de la Nación firmó el decreto reglamentario N° 616.

En el plano legal, con la firma del decreto reglamentario se da cumplimiento al acuerdo de solución amistosa al que se arribó en el marco de la petición N° 12.306 (caso Juan Carlos de la Torre) del registro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, iniciada en 2009.

En el acto de presentación del mencionado decreto, las palabras de Cristina Fernández se hallaban lejos de una pretendida neutralidad con relación a la manera en que el estado argentino debía entender y tratar la migración. En este sentido reafirmó la postura que el Gobierno sostiene desde 2003; para la Presidenta, este reglamento “representa el fin de un proceso que sustituye definitivamente a la ley de la dictadura en materia migratoria”. Asimismo expresó:

*Yo me siento muy orgullosa de ser un país que ha acogido a los inmigrantes de distintas oleadas con amor, integrándolos, no discriminándolos, porque eso habla bien de nosotros mismos, habla bien de nosotros como sociedad [...] No dejemos que nos hagan hacer subordinación cultural hacia sociedades aparentemente más desarrolladas que andan sacando leyes declarando criminales a los inmigrantes o que todavía no han logrado poner en marcha un sistema de salud pública para todos los habitantes de su país como tenemos nosotros<sup>11</sup>.*

Como se observa en este discurso, la Presidenta apeló de nuevo a la retórica de inclusión (Doménech, 2007) como un elemento central para tratar la relación entre las minorías y el estado Nación. En el plano discursivo y normativo, la integración se observa como la única manera de aglutinar las heterogeneidades que habitan la nación: se entiende que este tipo de discurso amplía y legitima la diversidad al interior de la idea de “crisol de razas”, pues hay una representación de “nosotros-todos” que reemplaza –por lo menos en lo que hace a la inmigración– al tradicional “otros”.

Al mismo tiempo las palabras de la Presidenta abrieron un segundo momento en la discusión que excede el trabajo de este artículo, pero es fundamental para entender la relación entre el estado y la migración: qué tipo de inclusión y de integración se está proponiendo desde el estado. Esta fase es interesante porque se vuelve a plantear si la Argentina es un país abierto a la inmigración o no, tanto como si fomenta determinada tipo de migración, por qué y para qué.

En síntesis, a pesar de los avances y de los retrocesos que lograron que la reglamentación de la ley demorara casi seis años, se observa una continuidad con relación a la normativa, las prácticas y los discursos en materia migratoria por parte del estado argentino en el periodo 2003–2010.

## Conclusiones

Este trabajo tuvo como principal objetivo describir y analizar el desarrollo de la reglamentación de una política pública que encuentra sus particularidades en el modo en que la misma fue elaborada.

La participación de diversos actores de organizaciones de la sociedad civil y el estado, que aquí fue considerada como una red, evidenció transformaciones en el modo en que habían sido tratadas las políticas migratorias hasta el momento.

La perspectiva de *policy network* sirvió como guía teórica y metodológica para dar cuenta del desarrollo de formación de la red, de los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores participantes, así como también de los mecanismos que guían estos intercambios.

Es importante destacar que si bien se utilizó esta perspectiva desde un punto de vista crítico, se evidenció que la misma tiende a diluir las conflictividades que se producen dentro de un campo. En relación a lo anterior, se entiende que dificulta distinguir el grado de conflictividad y las tensiones que se cristalizan en la formulación de una política pública.

En lo que hace específicamente al proceso de reglamentación, si bien la descripción del se basó en un análisis micro con la intención de reconstruir un evento específico, es claro que los interrogantes expuestos llevan a preguntarse por cuestiones macro que hacen al funcionamiento del estado, la administración y el poder, en este caso específico en su relación con la inmigración. Por ello, se entiende que el estudio sobre las particularidades de este proceso es un buen punto de partida para aprehender cuestiones más generales de la vida política, económica y social.

Con relación a esto último, se observa que los cambios producidos en la manera de hacer política migratoria a través de la búsqueda de consenso, encuentran vinculación con la necesidad de profundizar las modificaciones en el régimen político. Resulta evidente que desde el gobierno se intentó poner distancia respecto de la forma en que se venía elaborando la política migratoria desde la Ley Videla (1981), caracterizada por el escaso aporte que se le permitía a los representantes de la comunidad y a las organizaciones para la construcción de dichas políticas. Sin embargo, la forma arbitraria en que se seleccionó a los participantes de la comisión asesora para la reglamentación expresa continuidades y contradicciones en esta supuesta nueva forma de hacer política migratoria que son propias de las limitaciones que los estados liberales tienen para profundizar la democracia.

Una pieza fundamental en todo este proceso ha sido y es la DNM, considerada aquí como el elemento más complejo en el entramado de relaciones de la red analizada, porque, por un lado, es el componente más difícil de modificar por su propia estructura burocrática (claramente reticente a los cambios), y, por el otro, al encontrarse en la órbita del Ministerio del Interior –al que tradicionalmente pertenecía también la Policía Federal–, Migraciones ha entendido siempre la entrada de los inmigrantes como una

cuestión de seguridad, aun después de que las fuerzas de seguridad fueron traspasadas en 2003 al Ministerio de Justicia y en diciembre de 2010 al recién creado Ministerio de Seguridad. Evidentemente, la autonomía que el organismo tuvo durante décadas como policía migratoria no sujeta a la autoridad de los gobiernos democráticos, moldeó la mentalidad de sus miembros y perfiló sus prácticas.

Teniendo en cuenta lo expuesto es necesario destacar, sobre todo en los últimos años, la actitud participativa y amplia de la conducción de la DNM en la modificación de prácticas arbitrarias propias de las anteriores gestiones, así como también los trabajos que, aunque lentos, se están realizando para asegurar una regularización migratoria generalizada (CELS, 2007). Uno de los puntos fundamentales para seguir profundizando, consiste en la armonización de la práctica cotidiana de los organismos involucrados en la temática migratoria con la “nueva” normativa. Sumado a esto, siguen pendientes de resolución ciertas políticas o medidas esenciales como la instrumentación de un plan amplio de difusión, información y capacitación sobre la nueva ley.

En resumen, a partir de la sanción de la reglamentación surgieron nuevos interrogantes que se relacionan, entre otras cosas, con la efectividad del reconocimiento de derechos, el trabajo en conjunto de la DNM con otras áreas de gobierno y la igualdad de trato a la población de origen inmigrante.

En el plano normativo, el análisis general de los principales artículos del decreto reglamentario (616/10) permite comprobar que éste respeta lo establecido por la Ley 25.871, a la vez que instaura límites concretos a las libres interpretaciones de los distintos organismos involucrados en la materia. En efecto, con la nueva reglamentación se producen cambios muy importantes que terminan de apuntalar las transformaciones introducidas por la Ley 25.871, sobre todo porque en algunas puntos se fortalece lo que está escrito en el texto normativo y en algunas partes donde la Ley tiene todavía ciertas características restrictivas (como la expulsión por antecedentes penales o por ingreso irregular) se fijaron pautas más claras para su comprensión.

Tal como se mencionó con la firma del decreto reglamentario, se cierra una etapa de lucha por una normativa migratoria más respetuosa y justa de los derechos de los inmigrantes, pero se abre otra que es igual o más importante relacionada a: hacer efectivo esos derechos, lograr que la idea de integración no se transforme en asimilación y se respeten e incorporen las diferencias, modificar las estructuras burocráticas que reproducen prácticas asociadas a la idea de entender que la inmigración es un problema de seguridad, entre otras cosas.

En este sentido, el cambio normativo debe ir acompañado de un modelo migratorio más amplio que abarque los planos éticos, institucionales, políticos y sociales.



<sup>1</sup> La normativa general (leyes y decretos) es parte de las políticas públicas, pero éstas abarcan un sinfín de normas de menor jerarquía (resoluciones, disposiciones, etc.) y de actos simbólicos (discursos y declaraciones) que pueden contradecir fuertemente la normativa.

<sup>2</sup> El Tercer Sector está formado por organizaciones sin ánimo de lucro, es decir, asociaciones, fundaciones, ONG's, empresas sociales que trabajan en el ámbito de la economía social, principalmente. Por tanto, el "tercer sector" convive con la actividad del "sector público" (administraciones públicas, partidos políticos) y el "sector privado" (sociedades mercantiles).

<sup>3</sup> Para un análisis más detallado, ver Jacit Jordana (2007). En este artículo el autor estudia cómo puede afectar la investigación reciente sobre las policy networks la formulación de algunos enfoques teóricos sobre el Estado.

<sup>4</sup> Por la extensión del trabajo se ha omitido poner extractos de las entrevistas

<sup>5</sup> Las siglas enumeradas corresponden a: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM), Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), y Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH).

<sup>6</sup> Programa de regularización documentaria migratoria implementado por el gobierno argentino dirigido a los inmigrantes del MERCOSUR y asociados excepto Guyanas y Surinam

<sup>7</sup> La "Mesa de organizaciones en defensa de los derechos de los inmigrantes" estuvo integrada originariamente por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), el Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos (MEDH), el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), la Fundación de la Comisión Católica de Migraciones (FCCAM), el Servicio Ecueménico de apoyo y orientación a inmigrantes y refugiados (CAREF), el Departamento de Migraciones de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) (Correa, 2004, citado en Domenech, 2007) y un grupo de investigadores.

<sup>8</sup> Por este caso, en el 2003, el Gobierno nacional se comprometió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a reformar la ley de migraciones. Ese mismo año se abrió una solución amistosa mediante la que Argentina firmó un compromiso para transformar la antigua ley migratoria (N° 22439). Este proceso terminó con la firma del decreto reglamentario en 2010.

<sup>9</sup> Revista Población, N°1, Año 2008, Dirección Nacional de Población, Ministerio del Interior

<sup>10</sup> La comisión de reglamentación de la Ley 25871 podría ubicarse en el grupo de lo que Marsh y Rodhes denominan "comunidades políticas": redes cerradas con un limitado número de participantes estables, principalmente determinados organismos del gobierno central o partes de esos organismos, grupos de interés y otros que representan intereses no competitivos. Ciertas comunidades involucran "expertos" del gobierno o de otras instituciones o universidades.

<sup>11</sup> <http://www.presidencia.gov.ar/discursos> accesado 18/07/2010.

## Referencias bibliográficas

**Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel** (1986) *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Legasa.

**Bonilla, Alcira** (2006) *La filosofía intercultural como traducción racional*. <http://www.ddhnm=igraciones.com.ar/publicaciones/publicacioneshome.htm> accesado el 5/10/2007.

**Börzel, T.** (s/f) *¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea*. <http://revista.redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc>. accesado 10/07/2010.

**Bourdieu, Pierre** (2000) *Poder, Derecho y Clases sociales*. Bilbao, Editorial Desclee de Brouwer.

**Brubaker, Roger** (1999) "Rethinking nationhood: nation as institutionalized form, practical category, contingent event", en: Brubaker, Roger (Dir.) *Nationalism Reframed: Nationhood and the national question in the New Europe*, Cambridge: Cambridge University Press: 179 - 192.

**Calderón Chelius, Leticia** (2006) "El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio", *Sociológica*, año 21, N° 60, enero-abril de 2006: 43-74.

**CELS**. Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina, años 1998, 2000, 2001, 2002, 2005, 2007 y 2008. Buenos Aires, CELS.

**Chausovsky, Gabriel** (2004) "Apuntes sobre la nueva Ley de Migraciones", en: Giustiniani, R. (Comp.), *Migración: Un Derecho Humano, Ley de migraciones 25.871*. Buenos Aires: Prometeo libros: 159-187.

**Courtis, Corina y Paccecca, María Inés** (2008) "Inmigración contemporánea en Argentina: Dinámicas y políticas" Cuadernos *Serie Población y desarrollo*, Centro Latinoamericano y Caribeño de demografía (CELADE), Santiago de Chile: División de Población de la CEPAL.

**Courtis, Corina** (2006) "Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década del 90", en: Jelin, E; Grimson, A (Comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires: Prometeo Libros:169-205.

**Domenech, Eduardo** (2007) "La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de la Argentina". En: *Revue Européenne des Migrations Internationales*, N° 23: 71-94.

**Doty, Roxanne** (1996) "Immigration and national Identity: constructing the nation" *Review of International Studies*, (22), 3, 1996: 235-255.

**Escamilla Martínez, Victor** (1996) "Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales" En: *Política y cultura*, México D. F: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, N° 7: 37-60.

**Gil Araujo, Sandra** (2006). *Las argucias de la integración: Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

**Giustiniani, Rubén** (2004) "Fundamentos de la Ley", en Rubén Giustiniani comp. *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo, 2004: 19-42.

**Gomáriz Moraga, Enrique** "Sistema político y políticas públicas en América Latina" *Revista Clad de reforma y democracia* artículo 38 junio de 2007: 56-70.

**Jordana, Jacint** (2007) "El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?", en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires Proyecto de Modernización del Estado: 505-527.

**López Sala, Ana María** (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona: Anthropos.

**Mann, Michael** (1997) "Una teoría del Estado moderno", en: *Las fuentes del poder social II*, Madrid: Alianza Universidad: pp. 70-131.

**Mármora, Lelio** (1998). "La fundamentación de las políticas migratorias internacionales en América Latina", Buenos Aires *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, N° 10, diciembre: 111-142.

**Mármora, Lelio** (2003) *Políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires: Paidós.

**Marsh, David** (1998) "The development of the policy network approach", en David Marsh (comp.) *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press: 3-17.

**Marsh, David; Rhodes, Richards** (1992) *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.

**Mendíaz, María Graciela** (2004) *El Estado y las políticas públicas: las visiones desde el neoinstitucionalismo*. Trabajo realizado en el marco del Seminario de Doctorado "Lecturas

para un Sociología del Estado: desde el pensamiento clásico al contemporáneo." Dr. Osvaldo Iazzetta. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. [rephip.unr.edu.ar/.../Mendiaz\\_%20El%20Estado%20y%20las%20políticas%20públicas](http://rephip.unr.edu.ar/.../Mendiaz_%20El%20Estado%20y%20las%20políticas%20públicas) accesado 16/04/2010.

**Meny, Ives y Thoenig, Jonh C.** (1992) *Las Políticas Públicas*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.

**Miro, C.** *Políticas de Población. ¿Qué? ¿Cómo? ¿Por qué? ¿Para qué?*, Celade, Santiago de Chile, Serie A, N° 110, abril, 1971.

**Novick, Susana** (2004) "Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso", en: Giustiniani, R. (comp.) *Migración: Un Derecho Humano, Ley de migraciones 25.871*, Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004: 87-138.

**Oszlak, Oscar** (1976) *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal*, Buenos Aires: Estudios CEDES.

**Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo** (1984), "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en Oszlak, O.(comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós: 99-128.

**Pacecca, María Inés** (2006) "El MERCOSUR y la normativa migratoria argentina (2000-2005)" En: VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, 15-18 de noviembre de 2006.

Revista *Población* N°1, Año 2008, Dirección Nacional de Población, Ministerio del Interior.

**Shore, Cris y Wright, Susan** (1997) "Policy. A new field of Anthropology", en: Shore, C. y Wright, S. *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and Power*, Routledge, Londres: 3-39.

**Subirats, Joan** (1989) *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración* 1ra. Ed. Madrid, España. Editorial Imprenta Nacional del Boletín del Estado, 184 p.

**Zurbriggen, Cristina** (2003) *Las redes de políticas públicas: una revisión teórica*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, Colección Documentos.

# Políticas Públicas y Agricultura familiar.

## Los Acuerdos territoriales de desarrollo rural con inclusión como herramientas para una nueva política nacional de desarrollo rural.

*Public policy and family farmers. Territorial rural development with inclusion agreements as tools for a new national policy of rural development*

### Fabián Eduardo Sislian

Instituto Gino Germani. Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de la Matanza.  
fsisli@yahoo.com.ar

### Resumen

La agricultura familiar engloba un conjunto diversificado de situaciones de trabajo y de vida que exceden la producción de subsistencia y demandan políticas públicas integrales de desarrollo. En la última década ha comenzado a instalarse en la agenda pública, y también en la de gobierno, la necesidad de avanzar hacia un modelo de desarrollo rural que sea socialmente inclusivo y, por ende, política, económica y ambientalmente sustentable. Tal modelo debe partir del reconocimiento de los agricultores familiares como sujetos viables de desarrollo económico. El presente trabajo enfoca las principales características de los *Acuerdos Territoriales para el Desarrollo Rural con Inclusión (ATDRI)* y las *Propuestas Territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión (PTDRI)* como herramientas privilegiadas para una nueva política pública de desarrollo rural.

**Palabras clave:** agricultura familiar, políticas públicas, desarrollo territorial, acuerdos territoriales, inclusión social.

### Abstract

*Family farming embraces a diversified range of working arrangements and life situations that fall beyond subsistence production and call for comprehensive development policies. During the past decade the need for the implementation of a model of a socially inclusive rural development as well as*

### Fecha de recepción

19.1.13

### Fecha de aceptación

26.3.13

*politically, economically and environmentally sustainable has begun to settle on both the public and the governmental agendas. Such a model should be based on the recognition of family farmers as subjects of sustainable strategies of economic development. This paper sets out the key features of the Territorial Rural Development with Inclusion Agreements (ATDRI) and Territorial Proposals of Inclusion Rural Development (PTDRI) as privileged tools for a new rural development policy.*

**Key words:** *family farming, public policies, territorial development, territorial agreements, social inclusion.*

## Introducción

Los procesos de liberalización y concentración de la economía argentina se consolidaron al calor de la reestructuración de la sociedad sobre bases neoliberales, desplegada a partir de mediados de la década de 1970. Tales procesos tuvieron manifestaciones en el marco de la producción y la estructura social agropecuaria: la pérdida de rentabilidad de las unidades productivas familiares, la creciente pauperización de los productores en pequeña escala, el éxodo y la desaparición – en tanto sujetos económicos – de decenas de miles de agricultores a lo largo de todo el país, son sólo algunas de las consecuencias del despliegue del modelo de los agronegocios sobre espacios tradicionalmente ocupados por la agricultura familiar.

Actualmente el cuadro de dificultades que enfrenta la producción a pequeña escala en general y, más específicamente, la agricultura familiar, lo integran entre otras cuestiones las limitaciones o la imposibilidad de acceso a los principales recursos necesarios para el desarrollo de las actividades productivas: tierra, agua, capital de trabajo, vías de comercialización, precios justos y tecnologías apropiadas. Esto es coronado asimismo por un injusto sistema de apropiación y distribución de la renta socialmente producida, posible en parte por las debilidades organizativas del sector. La situación descrita plantea la necesidad del diseño de una nueva política de desarrollo rural que sea –al mismo tiempo– económica, social y ambientalmente sustentable.

El sector de la pequeña producción –y el de los agricultores familiares en particular– engloba un conjunto diversificado de situaciones de trabajo y de vida que exceden la producción de subsistencia y demandan políticas integrales de desarrollo económico. Aún cuando un importante porcentaje de los miembros del sector puedan ser caracterizados como pobres –ya sea en términos absolutos o relativos– su desarrollo requiere de políticas cualitativamente distintas a las típicamente definidas como “de alivio a la pobreza”.

En la última década ha comenzado a instalarse en la agenda pública, y también en la de gobierno, la necesidad de avanzar con políticas que promuevan otro modelo de desarrollo rural no excluyente que facilite el acceso de los productores a pequeña escala en general y los agricultores familiares en particular a los recursos productivos. Esto puede leerse como una importante señal de voluntad política de ruptura respecto de las tendencias predominantes en materia de política pública para el desarrollo rural. A partir del año 2003, pero con mayor fuerza en el último quinquenio, se han producido en Argentina importantes cambios en el plano de las políticas públicas para el sector de la agricultura familiar de cara al proceso de adopción del enfoque territorial de intervención. Entre las decisiones en ese sentido destacan el reconocimiento e institucionalización del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) en 2006 por parte de la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, hoy Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP)<sup>1</sup>, la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SSDRyAF) en 2008<sup>2</sup> y la creación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF) en 2007<sup>3</sup>.

La puesta en marcha de una nueva política de desarrollo territorial rural, socialmente inclusiva y por ende sustentable, debe partir del reconocimiento de los agricultores familiares y de los productores en pequeña escala en general como *sujetos viables de desarrollo económico*. A tales efectos, resulta necesario definir políticas públicas de desarrollo territorial que promuevan, entre otros ítems, la diversificación de la producción en áreas con predominio de monocultivos, la incorporación de valor a la producción primaria, la mejora de la infraestructura productiva, el desarrollo de nuevas capacidades y canales para la comercialización de la producción y el fortalecimiento de las organizaciones de productores a pequeña y mediana escala y de base familiar. En este sentido, la implementación de una *nueva política de desarrollo territorial rural* implicaría, también, la definición de nuevos instrumentos de política. Un aspecto central de la misma estaría conformado por la propuesta de lo que denominamos *Acuerdos Territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión (ATDRI)*.

Los ATDRI constituyen estrategias impulsadas por actores locales públicos y privados, con el apoyo de diferentes organismos y agencias con presencia en el territorio, con el objetivo de promover el desarrollo territorial rural con inclusión económica y social de los agricultores familiares y de la producción a pequeña escala en general. El principal producto de los ATDRI son las denominadas *Propuestas Territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión (PTDRI)*, conformadas de modo integral y articulado por proyectos y líneas de acción a implementarse en concertadamente y de un modo participativo en los diferentes territorios.

El presente trabajo busca precisar algunas de las principales características de los *Acuerdos Territoriales para el Desarrollo Rural con Inclusión (ATDRI)* y las *Propuestas Territoriales de*

*Desarrollo Rural con Inclusión (PTDRI)* como herramientas privilegiadas para una nueva política pública de desarrollo rural.

### **Agricultura familiar: una definición operativa para la gestión de políticas públicas específicas**

La implementación de políticas públicas destinadas a intervenir sobre las principales tendencias que afectan a la agricultura familiar requiere de una correcta caracterización del sector. En las últimas décadas, diferentes iniciativas de política dirigidas hacia la producción agropecuaria de pequeña escala han intentado formular definiciones operativas para delimitar el sujeto destinatario de las mismas. Tanto desde el ámbito académico como entre los gestores de política pública a nivel estatal se ensayaron nuevos intentos de operacionalizar el concepto de agricultura familiar a partir de la observación de variables tales como el trabajo familiar, el tamaño de la explotación, la coincidencia entre el espacio productivo y espacio de la vivienda familiar, la fuente de ingresos, el tamaño de la parcela, la disponibilidad de maquinaria y su antigüedad, el destino de la producción, entre otras.

El término *agricultura familiar* constituye una autodefinición –de los propios productores– y también una nominación en remplazo de otros términos, y respectivos usos políticos, tales como “pequeños agricultores”, “agricultores de subsistencia”, “agricultores de bajo ingreso”, etc., los que denotan –en muchos casos– una toma de posición respecto de la viabilidad y potencialidad del sector o del tipo de políticas públicas que este requiere.

Se encuentran así caracterizaciones que van desde la asociación de este tipo de productores con la marginalidad productiva o con la producción meramente de autoconsumo a cargo de pobres localizados en el ámbito rural (Bonnal, Bosc, Díaz J. y Losch B. 2003 y Rodríguez, 2005) hasta otras que refieren a los mismos como sujetos económicos con recursos suficientes (tierra, semillas, fertilizantes, maquinaria, etc.) que permiten la producción de excedentes para el mercado con resultados satisfactorios en términos de acumulación de capital (Chiriboga, 2002). Coincidimos aquí con Schiavoni (2010), para quien la agricultura familiar es una categoría en construcción, y su definición y alcances son objeto de múltiples conflictos y negociaciones en las que intervienen científicos sociales, técnicos, administradores gubernamentales y organizaciones sociales de distinto tipo vinculadas al ámbito rural.

En el ámbito de las Ciencias Sociales latinoamericanas el abordaje de la agricultura familiar tiene sus primeras aproximaciones en el seno de los estudios sobre el campesinado en la región. Éstos han insistido en señalar la amplia heterogeneidad de un sujeto que a trazos gruesos estaría conformado por quienes producen y reproducen su existencia fundamentalmente a partir del empleo de mano de obra familiar y para

quienes el objeto de la producción se orienta a la satisfacción de las necesidades del propio grupo familiar. Un breve recorrido por los principales aportes a esta definición se encuentra en la obra de Eric Wolf (1975), como referencia ineludible. En sus textos se presenta el campesino como aquel que produce para garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas y, posteriormente, produce una serie de excedentes que le permiten reemplazar herramientas, ropas, infraestructura, crear un fondo de ceremonial necesario para mantener relaciones sociales con sus pares (casamientos, celebraciones, etc.) y un fondo para pagar la renta a otros sujetos sociales con los que mantiene relaciones asimétricas desfavorables de poder.

En esta misma línea, enfocada en la vinculación entre las unidades económicas campesinas y su entorno –en particular con el mercado de bienes– se insertan los estudios que desarrollan el tópico de la autosuficiencia de la economía campesina, la cual ofrecería una relativa estabilidad a las unidades productivas en épocas de crisis y que se obtendría a partir del incremento de la auto explotación de la mano de obra propia y de núcleo familiar, la reducción del propio consumo y el retiro parcial de cualquier relación de mercado (Shanin, 1979).

Existe relativo consenso en destacar como aspectos centrales de las unidades productivas campesinas el empleo predominante de fuerza de trabajo familiar y la prioridad puesta en la reproducción de la familia más que en la maximización del ingreso, la producción de excedentes acumulables o de ganancias –aun cuando no se descarte la acumulación de capital. Así, dentro del modo de producción capitalista el campesinado es una clase específica basada en una forma de ingreso que no es renta/ganancia, pues no supone valorización de la inversión o de la propiedad, pero tampoco es salario ya que no hay venta de fuerza de trabajo (Bartra, 1979).

En nuestro país resultan pioneros los trabajos de Bartolomé (1975) y de Archetti y Stolen (1978). El primero destaca entre sus principales características la presencia del grupo doméstico del productor como principal fuente de mano de obra, y señala que la orientación comercial de las actividades ubica a los agricultores familiares en una posición ambigua entre el campesinado y el moderno agricultor independiente de base familiar. Los segundos proponen denominar *farmer* al tipo de productor que, combinando trabajo doméstico y trabajo asalariado, logra acumular capital y –con el tiempo– incrementar la productividad del trabajo. Señalan asimismo que, bajo las condiciones de producción capitalista, el término campesino adquiere un sentido meramente descriptivo cuyos únicos elementos invariables son el empleo de mano de obra familiar y la orientación de la producción prioritariamente a la realización de las necesidades de la familia.

Integrando diferentes aportes podemos caracterizar la *unidad de producción campesina* como aquella en la que: 1) la principal fuente de fuerza de trabajo es la propia familia,

2) la producción está destinada centralmente al consumo y la reproducción social de la familia, 3) se verifica la indivisibilidad del ingreso familiar, 4) resulta dificultosa la cuantificación de costos de producción, 4) se producen, fundamentalmente, bienes de uso en lugar de bienes de cambio (mercantilización parcial de la producción), 5) existe un vínculo estrecho con la comunidad de pertenencia y con el hábitat en general excediendo éste la característica de mero espacio productivo 6) se concreta el autoabastecimiento de gran parte de los factores productivos y de los bienes de consumo en el propio locus productivo.

De un modo tributario con los citados estudios sobre el campesinado, en el ámbito de definición de políticas públicas vinculadas al desarrollo rural en América Latina el término *agricultura familiar* comienza a ser utilizado tardíamente a partir de mediados de la década de 1980, y de manera inconstante e intercambiable con otras denominaciones<sup>4</sup>. A partir de entonces, diferentes trabajos y documentos de la por entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (SAGPyA) intentan recortar el universo de las *unidades productivas familiares* para la implementación de acciones de promoción de determinadas actividades empleando indistintamente los términos *minifundio* y/o *pequeños productores minifundistas*. Aquí se evita recurrir a indicadores tales como superficie o tamaño de la explotación para la identificación de los pequeños productores. En cambio se privilegian como criterios de inclusión en la categoría que la explotación sea dirigida directamente por el productor, el cual no dispone de tractor y tampoco contrata servicios de maquinarias para la realización de las tareas que demanda la actividad productiva, al tiempo que no utiliza trabajadores remunerados no familiares de manera permanente (Forni y Neiman, 1994 y González y Pagliettini, 1996).

Uno de los principales usos operativos del término agricultura familiar es el realizado por el Programa Social Agropecuario (PSA), implementado a partir de 1993 (hasta fines de 2012) por la ex SAGPyA. El Programa define al *pequeño productor minifundista* como aquel que: a) él y su familia realizan trabajos directos dentro de la explotación, estando ubicada dentro de la misma su vivienda permanente; b) no existe contratación de trabajo asalariado permanente, admitiéndose los casos de contratación de empleo transitorio en momentos picos de trabajo imposibles de cubrir con la mano de obra familiar; c) no existen otras fuentes de ingresos, exceptuándose los casos de los extraprediales provenientes de remuneración por trabajos transitorios o la elaboración artesanal, no superiores al salario del peón rural; d) el nivel de ingresos provenientes de la explotación no supera el valor mensual de dos salarios correspondientes al peón agropecuario permanente; y e) el nivel de capital (mejoras y capital de explotación) de la unidad productiva no superará el equivalente a un tractor mediano (70-80 HP) semiamortizado (PSA, 1998)<sup>5</sup>.

Posteriormente, ya en la década de 2000, varios documentos oficiales de Programas y Proyectos implementados en el seno del actual MAGyP volvieron sobre la cuestión de la caracterización del sujeto destinatario de las políticas públicas autodenominadas “de desarrollo rural” pero que, en la práctica, continuaban insertas en el encuadre característico de las políticas neoliberales para el sector: iniciativas focalizadas y de alivio a la pobreza en poblaciones rurales. En los referidos documentos se reitera la idea de que –dada la multiplicidad de enfoques y “solapamientos” de algunas dimensiones empleadas en la caracterización social y económica de los productores, tales como “pequeño productor”, “productor familiar” o “campesino”– existen dificultades para consensuar un concepto medible de *pequeño productor* y para establecer claramente los diferentes estratos que lo integran para una implementación más eficiente de las herramientas de política. En el caso de textos elaborados en el marco del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores (PROINDER) se afirmará que el término “pequeño” se utiliza tanto para caracterizar producciones como productores. En el primer caso se emplea para señalar aquellas explotaciones que por su tamaño no pueden alcanzar un nivel de rentabilidad compatible con cierto umbral de capitalización o, dicho de otro modo, sólo generan ingresos que permiten la reproducción simple de la unidad familiar. En el segundo caso, “pequeño productor” alude a cuestiones tales como la presencia e importancia del trabajo familiar al interior de la unidad productiva, la capacidad productiva de las unidades (su dotación de tierra y/o grado de capitalización alcanzado) y las estrategias de reproducción familiar (Carballo y otros, 2004)<sup>6</sup>.

A partir de entonces, la gran mayoría de los actores vinculados a la implementación de políticas públicas de desarrollo rural, incluidas las principales áreas del actual Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, han adoptado –con mayores o menores reservas– la definición de *pequeño productor agropecuario* desarrollada por Obschatko, Foti, y Román, M. (2006) a partir de los datos censales del año 2002. La misma los caracteriza como productores que dirigen la explotación (toman las principales decisiones económicas) y trabajan directamente en ella sin emplear trabajadores no familiares remunerados de manera permanente. Adicionalmente se establecen características tales como superficie máxima total pasible de ser manejadas en las mejores condiciones tecnológicas, con el trabajo directo del productor, el de su familia y el de personal contratado transitoriamente o la utilización de contratistas y una superficie máxima cultivada en las mismas condiciones (variables según las regiones del país)<sup>7</sup>.

Recientemente, la oficina regional de FAO para América Latina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han vuelto sobre la cuestión relativa a la caracterización y tipificación de los productores agropecuarios de base familiar y han propuesto tres categorías: a) agricultores familiares de subsistencia (AFS), con disponibilidad de tierras e ingresos de producción propia insuficientes para garantizar la reproducción familiar, lo que los induce a recurrir al trabajo asalariado, fuera o al interior de la agricultura; predomina

aquí el autoconsumo, el empleo extra parcelario agrícola y no agrícola, y una tendencia a la “descomposición y asalarización”, b) agricultores familiares en transición (AFT), con mayor dependencia de la producción propia (venta y autoconsumo), que acceden a tierras de mejores recursos que el grupo anterior y satisfacen con ello los requerimientos de la producción familiar, pero tienen dificultades para generar excedentes que les permitan la reproducción ampliada y el desarrollo de la unidad productiva y c) agricultores familiares consolidados (AFC), con sustento suficiente en la producción propia, que explotan recursos de tierra con mayor potencial, tienen acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y generan excedentes para la capitalización de la unidad productiva (Soto Baquero, Rodríguez Fazzone y Falconi - edit., 2007).

Una de las definiciones más significativas de agricultura familiar es, sin dudas, la ofrecida en 2006 por el entonces denominado Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) (hoy constituido como Federación de Organizaciones Nucleadas en la Agricultura Familiar). En el documento fundacional de aquel, se propone una definición de *agricultura familiar* que integra las dimensiones económicas y socioculturales, al entenderla como “(...) una forma de vida y una cuestión cultural, que tiene como principal objetivo la reproducción social de la familia en condiciones dignas, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias” (FoNAF, 2006)<sup>8</sup>.

Finalmente resulta relevante consignar que el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF) del MAGyP de la Nación establece como unidad de registro lo que denomina Núcleo Agricultor Familiar (NAF) y, a diferencia de las explotaciones agropecuarias incluidas como unidad censal por el Censo Nacional Agropecuario son definidos como *“la persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar; es decir, comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural. Para el caso de poblaciones indígenas el concepto equivale al de comunidad”* (ReNAF, 2009).

El ReNAF acredita el carácter de AF de todas aquellas familias-hogares de productores/as agropecuarios/as, forestales, pescadores/as, recolectores/as y/o con actividades artesanales, agroindustriales o turísticas que: a) utilicen recursos de origen agrario, sin importar si el destino de esas actividades es la venta, el autoconsumo o el trueque o si se trata de la actividad principal o una secundaria del hogar, b) vivan en áreas rurales o a una distancia que permita contactos frecuentes con la producción agraria o conexas, c) la proporción de mano de obra familiar en el total de la mano de obra empleada en

la unidad productiva, sea superior al 50% y no haya más de dos trabajadores asalariados permanentes, d) el ingreso extrapredial familiar mensual no supere los tres salarios legales del peón rural<sup>9</sup>.

A partir de la sistematización de los aportes precedentes y reconociendo, como lo hace entre otros Chiriboga (2002), que agricultura familiar no es una categoría estática o fija de productores sino que - por el contrario- hace referencia a un colectivo que está sujeto a importantes procesos de transición -tanto hacia el desarrollo de formas más capitalizadas como hacia una proletarianización creciente, ya sea en el propio ámbito rural o éxodo mediante en los espacios urbanos- y que en muchos casos se combinan y articulan formas diversas de relaciones de producción y de trabajo como resultado de diferentes procesos sociales, económicos y políticos (agregamos nosotros) internos o externos, podemos definir aquí a la agricultura familiar como el sector integrado por unidades económicas en las que el productor:

- a) tiene participación directa, por sí mismo -y/o a través de los integrantes del núcleo familiar que integra- en las actividades productivas y de gestión del emprendimiento a lo largo de todo el proceso productivo, reservándose las principales decisiones relacionadas con las labores productivas, los formatos de organización y la administrativa de la explotación.
- b) emplea, predominantemente, mano de obra del núcleo familiar y sólo contrata trabajo asalariado de manera transitoria o servicios de manera complementaria en aquellos momentos del ciclo productivo en los que se plantea un déficit transitorio de fuerza de trabajo<sup>10</sup>.
- c) los ingresos del núcleo familiar provienen, principalmente, de las actividades productivas prediales y permiten su reproducción (simple o ampliada)<sup>11</sup>.
- d) el núcleo familiar reside en el mismo predio en que se desarrollan las actividades productivas o en un lugar próximo al mismo, de manera tal de garantizar el acceso cotidiano para la concreción de las mismas.

En el siguiente apartado se desarrollan algunos elementos que conforman la situación actual de la agricultura familiar en Argentina y que deberán ser integrados en el análisis estratégico para la intervención en una nueva política de desarrollo territorial rural.

## La situación de la agricultura familiar en Argentina

El proceso de liberalización y concentración de la economía acaecida a partir de mediados de la década de 1970 como aspecto central de la reestructuración de la sociedad argentina sobre bases neoliberales tuvo su capítulo, también, en el marco de la producción agropecuaria. En las últimas dos décadas, se ha verificado el crecimiento exponencial de los agronegocios y la expansión extra pampeana de los mismos ocupando

espacios hasta entonces bajo producciones alternativas muchas de estas a cargo de productores/as no capitalizados y/o agricultores/as familiares. Aún reconociendo la importancia macroeconómica de este sector en términos de su aporte de divisas y de ingresos fiscales vía retenciones, las cuales permite el financiamiento de un conjunto amplio de intervenciones estatales mediante políticas de desarrollo e inclusión, no es posible ignorar las consecuencias económico sociales y ambientales de este modelo de producción y ocupación territorial, entre las que se cuentan el deterioro ambiental, la concentración de la propiedad de la tierra en zonas de expansión de la frontera agrícola, la expulsión de cientos de miles de agricultores familiares del ámbito rural -con la consiguiente desaparición de éstos en tanto sujetos económicos.

En la mayoría de las economías regionales los procesos de concentración económica y la integración vertical de los negocios a partir de la producción primaria implican para los agricultores familiares formas cada vez más injustas de apropiación y redistribución de la renta socialmente producida, la pérdida creciente de rentabilidad y - en muchos casos - la expulsión de la actividad. Es frente a este cuadro sobre el que debe intervenir la nueva política de desarrollo territorial rural en tanto dimensión del proyecto nacional de desarrollo inclusivo, viable y sustentable en términos económicos, sociales y ambientales.

Aun cuando las comparaciones entre los Censos Agropecuarios de 1988 y de 2002 debe realizarse cuidadosamente dadas las diferencias existentes en la definición de pequeños productores, el trabajo sobre los mismo muestra que en el período intercensal el número total de explotaciones agropecuarias disminuyó aproximadamente un 21%, a la vez que se incrementó el tamaño medio de las que continúan en actividad y esta disminución adquiere su mayor expresión (26%) entre las unidades de hasta 200 hectáreas. Esto representa aproximadamente 75.000 unidades menos, lo cual constituye cerca del 93% de la disminución total de explotaciones (Gras, 2006)<sup>12</sup>. En este mismo sentido, un informe de la Dirección de Economía Agraria de la ex SAGPyA del año 2003 indica para período 1988/2002, y para aquellas explotaciones que se encuentran por debajo de las 500 hectáreas, la desaparición de cerca del 18 % del total de los establecimientos y una disminución del 20 % del total de superficie explotada<sup>13</sup>. En tanto que el tamaño promedio de las explotaciones creció de 469 hectáreas en 1988 a 588 hectáreas en 2002, es decir un 25 % para el total del país, mostrando un aumento en la ampliación de las escalas de producción.

La escasa visualización que posee el sector para el conjunto de la sociedad no debería resultar óbice para reconocer la importancia estratégica del mismo tanto para el desarrollo socio-económico y territorial sustentable. Esta importancia de la agricultura familiar y de la producción a pequeña escala en general es puesta de manifiesto por numerosos trabajos de investigación y ha sido sintetizada en el documento elaborado por técnicos y especialistas del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Pequeña Agricultura Familiar del INTA. En el mismo, se indica que la producción

agropecuaria de base familiar resulta relevante y adquiere un rol significativo en términos de soberanía y seguridad alimentaria (sobre todo por la producción variada de alimentos), en los procesos de desarrollo rural sustentable con preservación de la agrobiodiversidad y cuidado del medio ambiente (producción de alimentos sanos, orgánicos o naturales), en la absorción de mano de obra en la actividad agrícola y en el proceso de ocupación y arraigo territorial (evitando la migración y la formación en muchos casos de cordones periurbanos de pobreza).

En un reciente trabajo Scheinkerman de Obschatko (2009) realiza un nuevo procesamiento de los datos obtenidos por el Censo Nacional Agropecuario de 2002 y ampliando su estudio "Los pequeños productores" (2006 y 2007) a partir de la definición de la categoría analítica "explotaciones agropecuarias familiares" (EAPF)<sup>14</sup> - establece, entre otros datos, que al año del citado Censo esas unidades:

- sumaban 251.116, lo que representa el 75, % del total de explotaciones agropecuarias
- cubrían 30,9 millones de hectáreas, un 17,7 % del la superficie total ocupadas por éstas.
- representaban entre el 90 % y el 94 % de las explotaciones agropecuarias que declaran tener cultivos de tabaco, algodón, yerba mate y caña de azúcar y entre el 85 % y 90 % en el caso de aquellas que declaran cultivos de papa, cebolla, acelga y tomate.
- representaban el 27 % del total de la superficie cultivada.
- si bien en términos del valor de producción promedio por explotación, si bien este era un 12 % inferior al resto de las explotaciones, el valor de producción por hectárea era superior al de las explotaciones no familiares.
- incluían a 823.235 personas, lo que representa un 67 % del total de residentes en explotaciones agropecuarias.
- aportaban el 64 % del empleo total agropecuario a nivel nacional (167,4 millones de jornales equivalentes). Por categoría de ocupación, las EAP familiares aportaban el 66 % del trabajo permanente y ocupaban el 43 % del trabajo transitorio directo empleado en el sector agropecuario, siendo el empleo generado por las EAP familiares, casi su totalidad, permanente (sólo el 4,3 % del total que emplean trabajadores transitorios por contratación directa).

No obstante, la importancia del sector que indican las cifras consignadas una porción importante de los agricultores familiares viven en condiciones de pobreza relativa y/o excluidos económica y socialmente. Dimensiones de esta situación son, entre otras, las enormes dificultades de acceso al recurso tierra, al agua, a la infraestructura básica, al transporte y a otros servicios indispensables para el desarrollo de sus actividades productivas y para la propia reproducción social en el ámbito rural, por lo que sus



explotaciones son calificadas como *inviabiles* por los enfoques dominantes sobre el desarrollo económico.

A pesar de las limitaciones con las que se encuentra la agricultura familiar ésta continúa cumpliendo un rol destacado en la producción de un número importante de los alimentos consumidos por los argentinos, aportando –como se ha dicho– a la conservación y sustentabilidad de los recursos naturales y al sostenimiento de la identidad socioeconómica y cultural de los territorios en que se lleva adelante.

### **El enfoque territorial y gestión de política públicas de desarrollo rural**

Desde nuestra perspectiva el concepto de territorio hace referencia a la interrelación histórica y socialmente construida entre el medio físico natural y el medio socialmente construido –y apropiado– por los seres humanos integrando colectivos sociales, organizaciones y redes, por medio de relaciones sociales de tipo económico, políticas (conflictivas) y culturales constreñidas y condicionadas por construcciones institucionales, valores, acuerdos normativos e intereses. En otras palabras, el territorio es un constructo histórico social de carácter político-institucional, socio-productivo y simbólico-identitario que actúa, asimismo, como espacio social para despliegue de nuevas relaciones sociales.

El territorio es concebido aquí como el espacio social para la implementación de políticas públicas. En este sentido, entendemos el mismo como el espacio social resultante del entramado de relaciones sociales siempre conflictivas entre grupos y colectivos sociales, más o menos organizados. Así, no se restringe a la dimensión topográfica o física del espacio, ni es simple sinónimo de escala micro, local o regional de las actividades, ni debe ser entendido como ámbito del proceso de descentralización.

Vinculado con esta concepción de territorio, el enfoque territorial en políticas públicas es una modalidad de implementación que considera de manera integrada tanto los aspectos estructurales que operan como condicionantes para intervención y el cambio como los procesos económicos y sociales que operan en los territorios, tanto los aspectos institucionales y las capacidades de los actores y sus organizaciones como sus redes, vinculaciones y prácticas (Schneider y Peyré Tartaruga, 2006).

De acuerdo con Casalis el desarrollo territorial podría definirse como un proceso de transformación político-institucional y socio-productivo del territorio con contenido simbólico identitario que permitiría pensar la posibilidad de políticas que articulen lo sectorial con lo territorial y la posibilidad de conformar regiones productivas sub-nacionales (microregionales, interprovinciales, etc.) para revertir los problemas de concentración, ex-tranjerización y despoblamiento que profundizan las asimetrías espaciales (Casalis, 2009).

En tanto proceso social e histórico que implica estrategias para la movilización de recursos y capacidades sociales el desarrollo territorial posee las siguientes características: a) es un fenómeno sistémico y multidimensional dado el carácter complejo de los procesos sociales, políticos, económicos, ambientales, culturales, etc., de los que resulta, b) resulta de la interrelación de procesos interdependientes a diferentes escalas, tanto internos como externos al territorio y c) posee un carácter inherentemente político y configura un espacio atravesado por conflictos y relaciones de poder entre sujetos con intereses y proyectos particulares.

El enfoque territorial del desarrollo rural conlleva el reconocimiento de la heterogeneidad que caracteriza a los territorios rurales y de las diversas tipos de agricultura que conforman el espacio rural, no obstante, debe ser postulado e informar políticas públicas situadas e integradas a una visión de país, esto es, a un proyecto común de nación.

En una precisa síntesis realizada por Echeverri Perico y Echeverri Pinilla (2009), que hacemos propia en todas sus consecuencias políticas, se destacan los principales aportes del enfoque territorial para la implementación de políticas públicas de desarrollo rural, estos aportes serían:

- a) el reconocimiento de la *multidimensionalidad del territorio* (reconocimiento de que el territorio es, simultáneamente medio ambiente, economía, sociedad, institucionalidad, política, cultura en una dinámica permanente de construcción e interdependencia.
- b) la adopción de la idea de *sistemas complejos retroalimentados* en tanto visión alternativa a los enfoques predominantemente económicos productivos que plantea la necesidad de desarrollar capacidades para manejar las diferentes dimensiones que componen el territorio y, avanzar en la coordinación intersectorial.
- c) la incorporación del *carácter multisectorial de la economía rural* que impide reducir las intervenciones a los programas agrícolas.
- d) el *énfasis en la cohesión e inclusión social* antes que en las compensaciones a partir del reconocimiento de que las rentas sociales territoriales se generan como efectos multifuncionales de las actividades económicas, tanto públicas como privadas y ruptura con aquellos preconceptos que informan muchas políticas y sostienen: 1) la dicotomía entre políticas económicas para sujetos viables y políticas de desarrollo social de apoyo a la precariedad empresarial de la población pobre o, directamente, programas asistenciales; 2) la idea de que el desarrollo depende del crecimiento económico, medido exclusivamente como crecimiento de la producción y de las rentas privadas.
- e) la *definición amplia de lo rural basada en una concepción de continuo espacial*

que rompe con aquellas definiciones restringidas de lo rural que segmentan el territorio entre lo urbano y lo rural desconociendo las importantes interdependencias funcionales que se producen entre los centros de concentración de población y servicios y los espacios de baja densidad que los rodean. Al tiempo que se establece una redefinición de lo rural a favor de una concepción de *continuo espacial*, de integración de mercados, de redes sociales, de instituciones y de cultura que componen lo que tradicionalmente se llama urbano, con lo rural.

f) el desarrollo de estrategias para el territorio y no para la agricultura o para algunos grupos o sectores sociales residentes en el campo. En este sentido, la política de desarrollo rural con enfoque territorial no es una política sectorial productiva, ni una política sectorial social, es una política transversal que engloba e incluye las sectoriales.

### **Políticas públicas de inclusión en el ámbito rural: los Acuerdos Territoriales para el Desarrollo Rural con Inclusión**

Las transformaciones estructurales operadas en el agro en las últimas décadas han configurado una *nueva ruralidad* y definen, como ya hemos desarrollado, una tendencia general de deterioro y/o desaparición, según los casos, de la agricultura en pequeña escala y de base familiar en nuestro país. Si bien el proceso de disminución continuo del número de explotaciones agropecuarias es un fenómeno que se ha venido verificando a lo largo de todo el siglo XX, el mismo se ha acelerado en las primeras décadas del siglo XXI y afecta, aún de manera diferenciada, a los productores agropecuarios a pequeña escala y a los agricultores familiares en todas las regiones del país.

Uno de los pilares de la implantación del modelo económico neoliberal en nuestro país fueron las políticas de desregulación y destrucción de las capacidades estatales de intervención en los diferentes mercados. Entre otras instituciones de política agropecuaria se disolvieron institutos, organismos y reparticiones tales como la Junta Nacional de Granos (JNG), la Junta Nacional de Carnes (JNC), la Corporación Reguladora de la Yerba Mate (CRYM), la Dirección Nacional del Azúcar (DNA), el Fondo Promotor Actividad Lechera (FOPAL) y el Instituto Forestal Nacional (IFONA).

Posteriormente, y en lo que respecta a la agricultura familiar, la ausencia de políticas públicas específicas articuladas y de carácter integral ha sido una de las características de los diferentes gobiernos electos que se sucedieron en el país desde 1983. Ya en la década de 1990 se propusieron líneas de acción de carácter compensatorio frente a los estragos que resultaban de la aplicación de las políticas neoliberales. Claro que estas líneas de acción eran dictadas y/o financiadas por los mismos organismos integrantes del denominado Consenso de Washington que habían impuesto su recetario de ajuste y concentración

de la economía nacional y regional, y se complementaban con los aportes conceptuales y metodológicos de profesionales de la sociología agraria argentina y latinoamericana y de la experiencia y gestión de las organizaciones no gubernamentales vinculadas al desarrollo rural en el país.

Centrando su atención en la región pampeana y, eventualmente, en algunas producciones regionales, los gobiernos nacionales de las últimas décadas dirigieron la mayor parte de sus acciones hacia el sector más capitalizado del agro y, salvo excepciones parciales y sin mayor impacto cuantitativo –como las del Programa Social Agropecuario (PSA)– o de alivio a la pobreza –como el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores (PROINDER)–, la ausencia de política estratégica y de planificación del desarrollo rural fue “la” política para el sector de agricultura a pequeña y mediana escala y familiar en nuestro país. Si bien en 1999 se creó la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) como espacio de diálogo entre diferentes programas y líneas de apoyo de actual MAGyP y con el objetivo declarado de “coordinar los programas y acciones de la SAGPyA” y “facilitar la formulación e implementación de una estrategia de Desarrollo Rural” que concurren en una estrategia de desarrollo rural como política del Estado nacional, estas intenciones no lograron plasmarse en la práctica ni tuvieron mayores resultados concretos<sup>15</sup>.

A partir de 2003, la referida situación pareciera comenzar a revertirse. Junto con la continuidad de algunas de las iniciativas preexistentes, se han definido desde el gobierno nacional un conjunto de acciones tendientes a cubrir la vacancia de políticas específicas para el sector. Las principales razones de estos cambios serían: a) el *despliegue de demandas* por parte de los productores a pequeña escala y agricultores familiares que, si bien encarnan en experiencias de movilización previas abortadas, reprimidas y/o frustradas, adquirieron particular dinamismo con la creación en el año 2006 del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF); b) la *oportunidad política* abierta por el conflicto entre el gobierno nacional con las organizaciones patronales del campo en 2008 en su disputa por la renta extraordinaria de las exportaciones de soja; c) la *voluntad política* expresada por el gobierno nacional y concretada en decisiones administrativas tales como la creación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar<sup>16</sup> y, en marzo de 2008, de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, posteriormente elevada al rango de Secretaría con la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (Sislian, 2011).

La puesta en marcha de una nueva política de desarrollo territorial rural tendría por objeto recomponer y fortalecer las economías regionales y promover el desarrollo productivo de los territorios rurales, con agregado de valor a la producción primaria, generación de empleo de calidad y mayor producción y accesibilidad a los alimentos para el conjunto de la población. Tales objetivos requieren tanto la participación activa y organizada de los productores a pequeña y mediana escala y de los agricultores familiares

como la recreación de las capacidades estatales afectadas por el proyecto neoliberal en los años noventa.

- La propuesta de una Nueva Política de Desarrollo Territorial Rural con Inclusión (NPDTRI) implicaría la concreción, entre otros, de los siguientes objetivos estratégicos:
- El diseño e implementación de las políticas integrales de desarrollo rural y de las economías regionales adecuadas a las posibilidades socio-productivas del territorio.
- El fortalecimiento del entramado productivo local con agregado de valor a la producción agropecuaria a cargo de productores a pequeños y mediana escala y agricultores familiares.
- Promoción de la inclusión económica y social de los agricultores familiares como sujetos económicos desde una perspectiva de derechos a partir de la implementación de políticas específicas.
- La optimización en el uso de los recursos de política pública disponibles en el territorio (Programas, Proyectos y Componentes y Líneas de Apoyo) de diversas fuentes y procedencias.
- El fortalecimiento institucional de las organizaciones del sector de la producción a pequeña y mediana escala y, en particular, de la agricultura familiar.
- El fortalecimiento de las capacidades de gestión de equipos técnicos municipales y provinciales para la implementación de políticas públicas de desarrollo rural.

Uno de los principales instrumentos a desarrollar para la implementación de la Nueva Política de Desarrollo Rural son los *Acuerdos Territoriales para el Desarrollo Rural con Inclusión (ATDRI)*. Estos Acuerdos constituirían estrategias impulsadas por actores locales, con el apoyo de diferentes organismos públicos y privados con presencia en el territorio, para promover el desarrollo territorial rural mejorando la producción a pequeña y mediana escala y la inclusión económica y social de los/las agricultores/as familiares. Esta metodología de trabajo busca superar las modalidades de intervención basadas en el desarrollo de programas y proyectos aislados, planteando un tratamiento integral de los problemas que dificultan o impiden el desarrollo territorial rural, tanto en la identificación y explicación los mismos como en la formulación e implementación integrada de diversos instrumentos de política para abordarlos.

El análisis integral de los problemas del desarrollo territorial rural y de sus posibles soluciones permite multiplicar las alternativas de respuesta y optimizar los recursos, evitando superposiciones en áreas de intervención y/o financiamiento. Permite, también, explorar nuevos espacios de asistencia técnica o financiera, al centrar el análisis en el proceso real de implementación y ajustarlo a las particularidades del contexto local.

El objetivo central de los ATDRI propuestos es la formulación e implementación de las denominadas *Propuestas Territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión (PTDRI)* las cuales, desde un enfoque político estratégico basado en el análisis de los problemas y oportunidades de los territorios, combinarían de forma articulada y sistémica los recursos disponibles en el territorio –tanto los de carácter endógeno como los provenientes de diferentes áreas del Estado Nacional, provincial e incluso Municipal.

Las PTDRI interpelarían la demanda socialmente organizada de los territorios rompiendo así con las concepciones y prácticas ofertistas movidas en general por la necesidad de cumplir metas físicas y financieras de programas, proyectos y líneas de acción desarticuladas. Asimismo, facilitarían la expresión de las demandas del conjunto de los actores del territorio, no sólo de aquellos actores con capacidad para organizarse y “hacerse oír” sino también de los intereses silenciados de sujetos invisibilizados.

### **Las Propuestas Territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión (PTDRI)**

La estrategia de intervención mediante Acuerdos para el Desarrollo Territorial Rural y la formulación en este marco de *Propuestas Territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión (PTDRI)* implica la formulación e integración de diversos instrumentos y procedimientos para abordar los problemas que afectan a la producción a pequeña escala y la agricultura familiar en particular.

La intervención política desde un enfoque territorial requiere del desarrollo de estrategias que incluyen la creación o recreación de ámbitos de concertación local de políticas, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de diferentes actores y la promoción de la participación organizada de los productores a pequeña escala y los agricultores familiares.

Las PTDRI promueven la conformación y sostenimiento de ámbitos de participación y toma de decisiones entre estado y sociedad civil a lo largo de todo el ciclo de gestión de la política. Estos espacios funcionarían como ámbitos de legitimación que coadyuvarían al proceso de creación de condiciones de viabilidad social y política de las Propuestas Territoriales, siempre y cuando promuevan y obtengan la activa participación de los actores significativos del territorio, independientemente de sus capacidades económicas: tanto de aquellos con menores recursos organizativos y capital social en general como los sectores empresariales usualmente reacios a integrar ámbitos de concertación para el desarrollo de políticas públicas<sup>17</sup>.

En términos procedimentales, la formulación de la PTDRI parte de la definición de problemas y la priorización de aquellos a ser incluidos en la agenda pública en una primera fase de intervención. Esto es lo que concreta lo que denominamos *Documento*

de *Análisis Territorial (DAT)*. Allí se definen los objetivos generales a alcanzar con la implementación de la Propuesta, entre los que se destacan: a) el fortalecimiento del entramado productivo local con agregado de valor a la producción agropecuaria a cargo de productores a pequeña y mediana escala y agricultores familiares; b) la promoción de la inclusión económica y social de los agricultores familiares como sujetos económicos desde una perspectiva de derechos a partir de la implementación de políticas diferenciadas; c) el fortalecimiento institucional de las organizaciones del sector de la producción a pequeña y mediana escala y, en particular, de la agricultura familiar y d) el fortalecimiento de las capacidades de gestión de equipos técnicos municipales y provinciales involucrados en el desarrollo rural, entre otros.

El DAT constituye el punto de partida para el desarrollo de los Acuerdos Territoriales. De manera particular, para la elaboración de la Propuesta Territorial de Desarrollo Rural, el DAT tiene por objetivos:

- Relevar, seleccionar, analizar y sistematizar información cuantitativa-cualitativa sobre la dinámica productiva del territorio, en especial la correspondiente a la producción agropecuaria.
- Explicar el proceso de transformaciones socio-productivas operadas en el territorio en los últimos años y el modo en que éstas afectaron la realidad de la producción a pequeña y mediana escala y de la agricultura familiar.
- Identificar los problemas relevantes a la pequeña y mediana producción rural y la agricultura familiar en el territorio.
- Prefigurar estrategias para superar los problemas identificados y promover el desarrollo territorial rural con inclusión.

El Análisis Territorial comprende cuatro momentos relacionados entre sí con un orden sucesivo y una complejidad creciente, en la medida que cada uno de ellos proporciona la información necesaria para la profundización posterior. Dichos momentos son: a) *momento descriptivo situacional*, b) *momento de identificación–construcción de problemas*, c) *momento comprensivo* y d) *momento de definición de estrategias de intervención*.

El *momento descriptivo situacional* consiste en la realización de una descripción de la situación presente a partir de la información disponible y de la que resulte de un proceso exploratorio en el territorio (a través de entrevistas, encuestas, talleres, etc.). La información relevante a obtener es la concerniente a las *características productivas y la dinámica económica del territorio* y el *mapa de actores económicos, sociales y políticos* con posibilidad de intervención en el proceso de análisis y formulación de la propuesta territorial de desarrollo rural.

El *momento de identificación–construcción de problemas* tiene por objetivo identificar los problemas del territorio para encarar un proceso de desarrollo rural de carácter inclusivo. Apunta a formular y seleccionar problemas que sean prioritarios y representen las necesidades de los productores a pequeña y mediana escala y de los agricultores familiares.

El *momento comprensivo* es el de identificar y/o asignar causas a la situación descrita y lograr una comprensión del proceso a través del cual las mismas operaron. La información requerida para dar cuenta de este momento es la siguiente: modificaciones sufridas en el perfil productivo del territorio, cambios producidos en la situación de la pequeña producción agropecuaria y de la agricultura familiar y transformaciones recientes en lo concerniente a cuestiones vinculadas con la asociatividad, la participación, la cooperación interinstitucional (cámaras empresarias, asociaciones de productores, sindicatos, foros, organizaciones comunitarias, etc.), entre otras.

Una vez desarrollados los tres momentos anteriores se procede a una primera *definición de las estrategias de intervención* para hacer frente a problemas establecidos y a la concreción de acuerdos inter-institucionales que otorguen viabilidad tanto a la PTDRI como a los Proyectos, actividades y acciones que la integrarán. La explicitación de las estrategias de intervención define cómo debe transitarse desde los problemas a los objetivos; una estrategia puede atender varios problemas, así como diferentes estrategias pueden intentar resolver uno.

La perspectiva integral de la PTDRI queda planteada así en la lógica articulada de problemas definidos, objetivos a alcanzar y estrategias para lograrlo. A partir de aquí es que se definen los proyectos concretos que permiten traducir la estrategia en actividades y acciones concretas a implementar. Dicho de otro modo, los proyectos que se formulen deben guardar relación con los problemas y las estrategias definidas, planteando un tratamiento integral de los problemas priorizados, así como deben especificar los resultados esperados, los plazos de ejecución, los actores responsables, los presupuestos necesarios y sus fuentes de financiamiento.

Entre los principales objetivos a integrar en las Propuestas Territoriales se cuentan:

- a) el fortalecimiento de los sistemas productivos diversificados, el aumento de la productividad y la incorporación de valor a la producción primaria.
- b) el apoyo para el desarrollo de niveles estables de producción y comercialización para los agricultores familiares a través de su articulación con distintos mercados, especialmente con la economía social y las adquisiciones públicas de alimentos.
- c) el desarrollo y/o fortalecimiento del asociativismo y la organización de

los productores para facilitar su participación en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

d) la promoción de derechos económicos, sociales y culturales entre los agricultores familiares y productores a pequeña y mediana escala como expresión de la ampliación de la ciudadanía en el ámbito rural.

e) la facilitación del acceso a los recursos productivos y la regularización de la tenencia de la tierra.

f) la identificación genuina de los agricultores familiares y la formalización de estos y de los productores agropecuarios a pequeña escala.

g) la promoción y el desarrollo de capacidades y conocimientos de los actores locales para su participación activa en los procesos de desarrollo territorial rural, en particular los propios del sector de la agricultura familiar y la producción agropecuaria a pequeña y mediana escala.

h) el desarrollo de una nueva institucionalidad pública para definición e implementación de políticas de desarrollo territorial rural (por ejemplo, la creación de una Oficina Territorial de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar)<sup>18</sup>.

### **Conclusiones: Aportes para una nueva política de desarrollo territorial rural con inclusión**

En los últimos años se han producido en Argentina importantes cambios en materia de políticas públicas para el sector de la agricultura familiar. Aun cuando se han mantenido la mayoría de las iniciativas y acciones diseñadas en el período anterior basadas en la lógica de programas y proyectos, se han dado los primeros pasos en el proceso de adopción del enfoque territorial del desarrollo rural y se han tomado un conjunto de decisiones que implican la decisión política de incorporar en la agenda de gobierno la problemática de la agricultura familiar. No obstante, el objetivo estratégico de inclusión económica, social y política de los/las agricultores/as familiares –y del conjunto de productores agropecuarios a pequeña y mediana escala–, en tanto actores centrales del proceso de desarrollo territorial rural en Argentina, requiere de la profundización del proceso de articulación e integración de las políticas definidas para el sector en los diferentes territorios y la planificación estratégica de las mismas.

La puesta en marcha de una política de desarrollo territorial rural genuinamente novedosa debiera incluir el diseño e implementación de políticas específicas que eliminen las distorsiones de los mercados y compensen las condiciones desfavorables en las que éstas se desarrollen. Cuestiones tales como las limitaciones o imposibilidades para el acceso a los recursos tierra, agua y energía, la ausencia de infraestructura productiva y medios de transporte, la falta de financiamiento y las limitaciones para el acceso a los mercados formales (problemas de registración de actividades o de inadecuación a las normas sanitarias establecidas), a la asistencia técnica apropiada y a las innovaciones

tecnológicas, entre otras, han sido definidas como problemas que requieren ser objeto de políticas públicas si se trata de avanzar en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo de los territorios rurales con justicia social e inclusión.

Un conjunto de definiciones político estrategias recortan el diseño de la nueva política de DTR que definida en este trabajo. La NPDTR:

- *propone la integración de las políticas de desarrollo territorial rural en el contexto de las políticas macro que constituyen el Proyecto Político de Nación impulsado desde el Estado Nacional.*
- *cuestiona las declaraciones de inviabilidad a priori de determinados territorios y/o actores productivos entendiéndolo que se encuentran sujetas a decisiones políticas.*
- *rechaza los enfoques y propuestas de desarrollo basados en la competencia entre territorios a partir de la identificación de ventajas comparativas, reconociendo la importancia que poseen todos y cada uno de los territorios, independientemente de sus características económicas y poblacionales, en la conformación de un proyecto integrado de Nación.*
- *considera que el desarrollo rural sólo es posible como resultado del desarrollo de todos los sujetos que conforman la estructura agraria en el territorio y, en particular, de los productores a pequeña escala y los agricultores familiares.*
- *plantea que los productores a pequeña escala y los agricultores familiares sólo podrán desarrollarse plenamente vinculando su producción con las necesidades y requerimientos del territorio que integran y en alianza con el conjunto de los actores del territorio.*

El abordaje integral de la problemática del desarrollo y la inclusión en el mismo de los productores a pequeña escala y los agricultores familiares, permite potenciar los alcances y resultados de las iniciativas dirigidas hacia los mismos y optimizar recursos, evitando tanto las superposiciones entre las diferentes áreas y oficinas públicas como los “vacíos” de intervención y, al mismo tiempo, explorar nuevos espacios de asistencia técnica o financiera, al centrar el análisis en el proceso real de implementación y ajustarlo a las particularidades del contexto local.

La metodología de trabajo aquí propuesta busca superar una forma de intervención basada en el desarrollo de programas aislados, planteando un tratamiento integral de la problemática de la pequeña producción y la agricultura familiar, tanto en la identificación y explicación de la misma como en la formulación e implementación de propuestas para abordarla. De este modo, el análisis integral de los problemas que enfrentan los pequeños productores y los agricultores familiares y de sus posibles soluciones, permite potenciar los alcances y resultados de las iniciativas dirigidas hacia los mismos y optimizar los recursos, evitando las superposiciones entre las diferentes Áreas y oficinas públicas.

La nueva política de DTR que los ATDRI expresan define objetivos estratégicos y no resulta un agregado de iniciativas dispersas, de espacios preexistentes o de voluntades individuales y, por ende, los diferentes programas y proyectos que la integren son medios a través de los cuales se vehiculiza la política de desarrollo y no fines en sí mismos. Este es el sentido que inspira la definición de los Acuerdos Territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión que hemos presentado.

Los referidos Acuerdos implican la *recuperación para la política y, para el estado, de la planificación estratégica y la conducción de los procesos de desarrollo a nivel territorial* con participación activa y protagónica de los productores organizados. Los Acuerdos Territoriales propuestos no representan una mera reorganización de la vieja lógica de proyectos desarticulados bajo nuevos formatos, ya que no buscan contener ni administrar la realidad existente atenuando los conflictos emergentes de la desigual apropiación de los excedentes socialmente producidos, sino que tienen por objetivo transformar la realidad económica y social de los territorios en los que se despliegan, promoviendo para ello, a nivel de la sociedad civil, la organización y participación gremial y política de los productores y, a nivel público estatal, una nueva institucionalidad pública para el desarrollo con inclusión.

A partir del análisis integral de los recursos y limitaciones presentes en la dinámica productiva del territorio, los Acuerdos conjugan propuestas que promueven la remoción de los obstáculos o limitaciones que impiden el pleno despliegue de capacidades de todos los actores que componen el entramado productivo y social. De este modo, el objetivo de los Acuerdos Territoriales es la formulación e implementación de Propuestas de Desarrollo Territorial que, desde un enfoque estratégico, combinen en forma articulada y sistémica los recursos disponibles en diferentes agencias públicas a partir del análisis de los problemas y oportunidades del territorio, utilizando las potencialidades locales, para dar respuesta a los problemas del desarrollo territorial rural y, en particular, a la inclusión de los/as agricultores familiares como sujetos de política económica.

En definitiva, los ATDR propuestos constituyen:

- Un *proceso de construcción multiactoral de concertación de esfuerzos* entre los gobiernos locales y los productores, con el acompañamiento técnico de las agencias públicas vinculadas al desarrollo socio productivo territorial.
- El resultado de un *análisis situacional de los problemas del desarrollo rural a escala local y en particular de aquello que afectan a los pequeños productores y agricultores familiares*, con el objeto de formular estrategias diferenciadas para estos en cada territorio, a partir de la movilización y aprovechamiento de los recursos y capacidades disponibles en estos.
- Una *estrategia de implementación integrada y articulada* de los recursos

disponibles tanto endógenos como exógenos a nivel territorial adecuando los mismos a las posibilidades socio-productivas del territorio.

- Un proceso simultáneo de creación y/o fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión de políticas públicas para el desarrollo territorial rural a nivel local y provincial.
- Un proceso de apoyo a la organización autónoma para la participación activa de los productores/as a pequeña y mediana escala y los/las agricultores/as familiares en la definición e implementación de estrategias de desarrollo territorial rural que los tiene como sujetos privilegiados.

Finalmente vale destacar que la implementación de la nueva política de desarrollo territorial rural, que los ATDRI expresarían, requiere el despliegue de un conjunto supuestos o condiciones necesarias, entre las cuales las más importantes son las siguientes:

- a) la definición y/o profundización a nivel de las máximas instancias del Gobierno Nacional (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación - MAGYP) de una estrategia clara de desarrollo territorial rural entendida como herramienta central para la integración territorial nacional y de redistribución de la riqueza socialmente producida;
- b) la articulación a nivel del MAGYP (intraministerial) de las distintas herramientas y recursos de política pública disponibles para el desarrollo territorial rural;
- c) la concreción de acuerdos con diversas instituciones gubernamentales de nivel nacional y/o provincial y con instituciones del complejo científico tecnológico con intervención a nivel territorial;
- d) la reestructuración y adecuación de las funciones de las Delegaciones del MAGYP en las provincias a los nuevos instrumentos y modalidades de intervención territorial y a los objetivos de la planificación estratégica;
- e) la redefinición de las áreas de responsabilidad y funciones de la estructura de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SDRyAF) en tanto espacio específico de diseño e implementación de la nueva política;
- f) el desarrollo en el ámbito de la SDRyAF de un plan de formación y capacitación de su personal técnico profesional y administrativo de las áreas central y provinciales para la gestión de políticas públicas de desarrollo territorial rural;
- g) la incorporación progresiva de la problemática del desarrollo territorial rural con inclusión y de la nueva política de DTR en las agendas de gobierno de los gobiernos provinciales y locales; y
- e) la participación activa de los productores a pequeña escala y los agricultores familiares organizados en los espacios existentes o a crear y en cada uno de los momentos del proceso de gestión de la nueva política.

La profundización del proceso de transformación económica, social y cultural, iniciado en 2003, en su capítulo rural, requiere de la intervención activa del estado, tanto en lo que respecta a la producción y apropiación de la renta socialmente generada como en la justa distribución de ésta entre todos los actores que participan del sistema, de modo tal de garantizar la inclusión plena de todos ellos en el proceso de desarrollo territorial. Entendemos que la viabilidad de una nueva política de desarrollo territorial rural estará dada por su inscripción plena en un proyecto -más amplio y abarcador- de desarrollo económico con inclusión productiva, política, social y cultural conducido por el estado con la participación organizada de los pequeños y medianos productores y los agricultores familiares en un marco de cooperación, articulación y complementación de intereses con el conjunto de los trabajadores en cada territorio.

<sup>1</sup> La Resolución 08/2011 del MAGyP establece que el Foro Nacional de la Agricultura Familiar funcionará en el ámbito del Ministerio y estará integrado por: a) El titular de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y los titulares de las Subsecretarías y Direcciones Nacionales que de ella dependen, b) un representante de la Unidad para el Cambio Rural, c) un representante por cada uno de los organismos descentralizados que funcionan en la órbita del MAGyP (INTA, SENASA, INV e INASE), d) un representante del Instituto Nacional de la Yerba Mate, e) un representante por cada Región del Consejo Federal Agropecuario y e) dos representantes por provincias de organizaciones de productores de la Agricultura Familiar que se encuentren registrados en el Registro Nacional de Organizaciones de la Agricultura. El FONAF así conformado constituye un espacio de diálogo político entre el sector estatal y la sociedad civil organizada de la agricultura familiar, siendo sus principales funciones asesorar y proponer políticas, proyectos, leyes, resoluciones, disposiciones o modificaciones de las normativas vigentes que tengan impacto en los productos de la agricultura familiar, unificar criterios, prioridades y acciones y facilitar el acceso a la información tanto técnica, como económica y comercial a todos los habitantes del medio rural.

<sup>2</sup> Instituida mediante el Decreto 571/08, actualmente elevada al rango de Secretaría luego de la creación del MAGyP, la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar tiene como objetivos específicos: a) elaborar, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas para el desarrollo rural, atendiendo a las necesidades específicas de los diversos actores, regiones y sectores agroproductivos, b) identificar, diseñar y ejecutar políticas y programas que atiendan las necesidades específicas del sector de la AF y coordinar las tareas relativas al funcionamiento del Registro Nacional de la Agricultura Familiar.

<sup>3</sup> Establecido por la Resolución N° 255/07 el ReNAF tiene como objetivo principal identificar a los núcleos de agricultores familiares, reconocer formalmente su carácter de tales y habilitar a los mismos para el acceso a las políticas públicas que les estén específicamente destinadas.

<sup>4</sup> Tal como señalan Soverna, Tsakoumagkos y Paz (2008), los intentos por precisar aquello que denominan unidades familiares o pequeños productores tienen como primer antecedente en el estudio del CIDA desarrollado en la década del sesenta en el cual se clasifica a las explotaciones agropecuarias de acuerdo con su capacidad de absorber ocupación de mano de obra y, aún cuando no parten de una escala de tamaño, concluyen estableciendo un indicador en hectáreas. Otros antecedentes de aproximación conceptual los conforman abordajes presentes en los trabajos sobre EAP Minifundistas realizados por Basco y Rodríguez Sánchez (1978), Rodríguez Sánchez y Borro (1991) y González y Pagliettini (1996).

<sup>5</sup> El Programa Social Agropecuario (PSA) fue creado en el año 1993 en el ámbito del actual Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y se implementó en todo el país (con excepción de las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego) combinando acciones de apoyo financiero (créditos a tasa subsidiada) asistencia técnica y capacitación para emprendimientos productivos y de autoconsumo prediales a cargo de pequeños productores minifundistas asociados.

<sup>6</sup> El PROINDER fue un proyecto de cobertura nacional, financiado por el Banco Mundial (BIRF) y ejecutado por la SAGPyA en forma descentralizada de alcance nacional cuyos objetivos fueron: a) mejorar las condiciones de vida de 40.000 familias rurales pobres de pequeños productores y trabajadores transitorios agropecuarios, mediante la financiación de proyectos productivos agropecuarios o de actividades conexas a las agropecuarias, y b) fortalecer la capacidad institucional nacional, provincial y local para generar e implementar políticas de desarrollo rural.

<sup>7</sup> Sobre el universo así configurado, el trabajo de Obstchatko y otros define tres tipos de pequeños productores agropecuarios: a) los pequeños productores familiares de subsistencia, b) los pequeños productores familiares con reproducción simple y c) los pequeños productores familiares capitalizados.

<sup>8</sup> Reconociendo la heterogeneidad del sector, y a los efectos de definir políticas diferenciadas, el FoNAF apela a indicadores tales como el destino de la producción, el lugar de residencia, los ingresos extraprediales, los ingresos netos, el empleo de mano de obra y la responsabilidad en el gerenciamiento y administración de la explotación, y establece cinco categorías de agricultores familiares: agricultor familiar de subsistencia, agricultor familiar de reproducción simple, agricultor familiar de reproducción ampliada con nivel bajo de capitalización, agricultor familiar de reproducción ampliada con nivel medio de capitalización y agricultor familiar capitalizado. Quedan incluidos en la definición genérica y heterogénea establecida por el FONAF, distintos conceptos que se han empleado para designar colectivos de productores, tales como: pequeño productor, minifundista, campesino, chacarero, colono, mediero, productor familiar, así como también los campesinos y productores rurales sin tierra y las comunidades de pueblos originarios (FoNAF, 2006).

<sup>9</sup> Asimismo, el Registro incorpora a aquellos hogares que producen artesanías siempre que la actividad se desarrolle en el ámbito rural y se articule con la producción agropecuaria, pesquera o forestal y aquellos que desarrollan actividades agrícolas urbanas y periurbanas cuando destinen a la actividad no menos de 100 metros cuadrados y comercialicen al menos el 50% del total producido.

<sup>10</sup> La organización del trabajo a través del complejo familia/hogar es el elemento específico que diferencia a la agricultura familiar de las empresas capitalistas del agro, siendo la unidad de hogar y trabajo el elemento distintivo (Friedmann, 1986; Balsa, 2002).

<sup>11</sup> Como señalan Soto Baquero, Rodríguez Fazzone y Falconi (2007) las limitaciones de acceso a los activos tierra, capital y tecnología es lo que genera que en distintos entornos (definidos por la base de recursos naturales disponibles y el acceso a bienes y servicios públicos), la estrategia óptima de un determinado núcleo familiar sea la de autoemplearse en su propia parcela/finca o dedicarse a otras actividades (agrícolas y no agrícolas), no ligadas a la misma.

<sup>12</sup> La desaparición de las explotaciones más pequeñas y su correlato, el aumento de las más grandes, responde –entre otras causas– a la notable ampliación de los requerimientos de disposición de capital para mantenerse dentro del proceso productivo, y se manifiesta claramente en el aumento de la superficie promedio por explotación asociada a los incrementos de las escalas de producción para los distintos tipos de cultivos (Paz, 2008; Murmis, 1980).

<sup>13</sup> Vinculado con estos procesos en los territorios extra pampeanos se observa la emergencia de un nuevo actor social y productivo a cargo de explotaciones agropecuarias sin límites definidos, identificado como por su condición de campesino ocupante (Paz, 2006), o de campesino con ánimo de dueño (de Dios et al., 1998) o puestero criollo (Camardelli, 2003). Estos productores representan aproximadamente el 37 % del total de los sujetos agrarios de las provincias del Noroeste argentino y lejos de disminuir han mostrado un leve aumento en las últimas décadas, siendo representativos de los pliegues en los cuales los pequeños productores de base familiar encuentran para llevar a delante sus modelos productivos y sus propias estrategias de reproducción.

<sup>14</sup> De acuerdo con la definición de la autora las EAF serían aquellas explotaciones agropecuarias en las que se verifica el trabajo directo del productor y la existencia de trabajo familiar – tal la definición utilizada en su trabajo sobre pequeños productores agropecuarios (2006 y 2007) – pero incluyendo también aquellas explotaciones que contraten hasta dos trabajadores remunerados de manera permanente. El trabajo establece un límite superior de extensión y de capital para evitar que se filtren en el universo de análisis explotaciones que no pueden ser llevadas adelante bajo la estructura de trabajo familiar. Tampoco fueron tomadas en cuenta aquellas explotaciones bajo la forma jurídica de sociedad anónima o en comandita por acciones (Scheinkerman de Obschatko: 2009).

<sup>15</sup> Otras de las herramientas de intervención implementadas durante el período por las diferentes administraciones nacionales, además del los citados PSA y PROINDER, fueron: el Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales (RPPF); el Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Noroeste Argentino (PPNEA), reemplazado posteriormente por el PRODERNEA; el PROHUERTA; Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino (PRODERNOA); Programa de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA); Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR); Proyecto Forestal de Desarrollo (CAPPKA); Ley de Inversiones para Bosques Cultivados N° 25.080 (componente CAPCA); Proyecto de Reordenamiento de las Áreas Tabacaleras (PRAT). Complementan esta oferta otras iniciativas que si bien no se hallan dirigidas directamente a los agricultores de base familiar los incluyen de algún modo, estas son: Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), el Programa de Emergencia para la Recuperación de Zonas Afectadas por Inundaciones (PROERZAI) y las denominadas Ley Ovina y Ley Caprina de promoción de estas actividades. También existen en la órbita de organismos descentralizados dependientes del MAGyP de la Nación diferentes programas incluidos en el denominado Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER), estos son: el Programa para Productores Familiares (PROFAM); el Programa Cambio Rural (reconversión productiva de pequeños y medianos empresarios agropecuarios), el Programa Minifundio y otros llevados a cabo por el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF) dependiente del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

<sup>16</sup> El ReNAF busca cubrir los vacíos de información sistemática, oportuna y confiable sobre la agricultura familiar con los objetivos principales de a) disponer de una identificación genuina de los agricultores familiares para el mejor acceso a las políticas públicas definidas para el sector, b) obtener datos y producir información sobre el sector de la agricultura familiar que permitan definir nuevas políticas para el mismo y c) favorecer la instalación de la problemática de la agricultura familiar en las agendas de los gobiernos provinciales y municipales.

<sup>17</sup> En muchos casos la formulación de la PTDR requerirán de la asistencia técnica por parte de la agencia gubernamental a cargo de la implementación de la política de los Acuerdos Territoriales. Ésta podrá asumir diferentes modalidades, de acuerdo con la existencia o no de capacidades instaladas en el territorio y podrá estar a cargo de recursos propios de las áreas de gobierno nacional o provincial o –mediante acuerdos– de Universidades, centros de investigación y desarrollo, etc.

<sup>18</sup> Escapa al alcance de este trabajo la posibilidad de describir las características y funcionamiento de las Oficinas de Desarrollo Territorial Rural (ODTR). Sintéticamente puede decirse que las mismas forman parte de la nueva institucionalidad pública necesaria para la implementación articulada de la política de DTR a nivel local. La misión central de las ODTR será la prestación de servicios públicos de calidad para los productores a pequeña y mediana escala y los agricultores familiares. Las ODTR integran los recursos y servicios en el territorio dispuestos por distintas instituciones y agencias públicas y son gestionadas de manera asociada entre el Estado y las organizaciones de los productores. En su desarrollo apuntan a un funcionamiento “en red”.



## Referencias Bibliográficas

**Archetti, Eduardo y Stolen, Kristi** (1978) *Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

**Balsa, Jorge** (2008) *Capitalismo, explotaciones familiares y modos de vida. Reflexiones a partir del caso pampeano*. Jornadas Trabajo, propiedad y tecnología en la Argentina del siglo XX. UNQ. 8 al 10 de abril.

**Bartolomé, Leopoldo** (1975) “Colonos, plantadores y agroindustria. La explotación agrícola familiar en el sudeste de Misiones” en *Desarrollo Económico*, Vol.15, N° 58: 53-82.

**Bartra, Armando** (1979) *La explotación del trabajo campesino por el capital*, Editorial Macehual, México.

**Basco, Mercedes y Rodríguez Sánchez** (1978) *El minifundio en la Argentina*, SAGPyP, Buenos Aires, mimeo.

**Bonnal Philippe, Bosc Pierre; Díaz, Jorge. y Losch Bruno** (2003) *Multifuncionalidad de la agricultura y nueva ruralidad: Reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización*, Documento de Trabajo, Octubre 2003. Fundación Tierra.

**Camardelli, María Cristina** (2003) *Estrategias reproductivas y sustentabilidad de sistemas ganaderos criollos del Chaco Salteño*. Tesis de Maestría en Desarrollo Rural en Zonas Áridas y Semiáridas. Universidades Nacionales del NOA. Salta.

**Carballo, Carlos** (coord.) y otros (2004) *Articulación de los pequeños productores con el mercado. Limitantes y propuestas para superarlas*, Ministerio de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Dirección de Desarrollo Agropecuario. Buenos Aires: (Serie Estudios e Investigaciones PROINDER N° 7).

**Casalis, Alejandro** (2009) *El desarrollo territorial, un desafío para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo*, II Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires.

**Chiriboga, Manuel** (2002) *Desafíos de la pequeña agricultura familiar frente a la globalización*. Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural –RIMISP–, Boletín Intercambio. No. 13, Abril 2002. Buenos Aires.

**De Dios, Rubén** y otros (1998) “Sistemas productivos y organización campesina” en *Tipologías y vida campesina*, Tasso, Paz y otros (editores). Santiago del Estero: Barco Edita.

**Elverdín, Julio** y otros (2005) *La Pequeña Agricultura Familiar en Argentina: Problemas, oportunidades y líneas de acción*, Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (PNPAF) del INTA, Buenos Aires.

**Echeverri Perico, Rafael y Echeverri Pinilla, Ana María** (2009) *El enfoque territorial redefine el desarrollo rural*, Seminario Institucionalidad agropecuaria y rural. Santiago de Chile: Borrador para discusión.

**FONAF - Foro Nacional de la Agricultura Familiar** (2006) *Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar*, Mendoza, Argentina.

**Forni, Floreal y Neiman, Guillermo** (1994) *La pobreza rural en Argentina*, Secretaría de Programación Económica, Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en Argentina. Buenos Aires.

**González, María del Carmen y Pagliettini, Liliana** (coord.) (1996) “*Hábitat rural y pequeña producción en la Argentina. Situaciones de pobreza rural y pequeña producción agraria*”, Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, Subsecretaría de Vivienda Secretaría de Desarrollo Social. Buenos Aires.

**Gras, Carla** (2006) *Redefinición de la vida rural en el contexto de la modernización: Relatos de “ganadores” y “perdedores” en una comunidad rural en la región pampeana argentina*, VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural. Quito, 20 al 22 de noviembre.

**Manzanal, Mabel; Mercedes Caracciolo de Basco; María Arqueros y María Nardi** (2008) *Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural: alcances y propuestas*, Serie Estudios e Investigaciones N° 16, Ministerio de Economía y Producción, SAGPyA, Dirección de Desarrollo Agropecuario - PROINDER, Buenos Aires.

**Murmis, Miguel** (1980) *Tipología de pequeños productores campesinos en América Latina*, Documento PROTAAL No 55. Costa Rica

**Obschatko, Edith; Foti, Pilar y Román, Marcela** (2006) *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. PROINDER, Serie Estudios e investigaciones N° 10. Buenos Aires.

**Obschatko, Edith** (2007) “La importancia de la agricultura familiar en la República Argentina” en *La Agricultura Familiar en los países del Cono Sur*, Instituto Interamericano

de Cooperación para la Agricultura, Editores: Alex Barril García – Fátima Almada Chavez.

**Paz, Raúl** (2008) Mitos y realidades sobre la agricultura familiar en Argentina: reflexiones para su discusión en *Problemas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía* Vol. 39 N° 153: 57-82.

**Pengue, Walter** (2005) “La importancia de la agricultura familiar en el desarrollo rural sostenible”, *Suplemento Económico del Periódico La Tierra*, Federación Agraria Argentina, FAA, Rosario.

**Piñeiro, Diego** (2003) *Caracterización de la producción familiar*, Buenos Aires, mimeo.

**PROINDER** (1996) *Resumen del Proyecto*, SAGPyA, Buenos Aires.

**PROINDER – SAGPyA** (1999) *Los Programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA*, Serie Estudios e Investigaciones, Dirección de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Buenos Aires.

**Programa Social Agropecuario** (1998) *Manual Operativo*, SAGPyA. Buenos Aires.  
ReNAF - Registro Nacional de la Agricultura Familiar (2009) *Documento Presentación*, MAGyP, Buenos Aires.

**Rodrigués, Mónica** (2005) *Impactos diferenciados de la liberalización comercial sobre la estructura agrícola de América Latina*, Serie Desarrollo Productivo, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL. Santiago de Chile.

**Rodríguez Sánchez y Borro** (1991) *El minifundio en Argentina*, SAGyP, Buenos Aires, Mimeo.

**Scheinkerman de Obschatko, Edith** (2009) *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario de 2002*, MAGyP – IICA, Buenos Aires.

**Schiavoni, Gabriela** (2010) “Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina” en Manzanal, M. y Neiman, G. (Comp.) *Las agriculturas familiares del Mercosur*. Buenos Aires: Ciccus:43-60.

**Schneider, Sergio y Peyré Tartaruga, Iván** (2006) “Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”

en Manzanal, M.; Neiman, G. y Lattuada, M. (Org.). *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. Buenos Aires: Ed. Ciccus: 71-102.

**Shanin, Teodor** (1979) *Campesinos y sociedades campesinas*. México: Fondo de la Cultura Económica.

**Sislian, Fabián** (2011) *Políticas públicas y agricultura familiar. Los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar en los países del MERCOSUR*, Informe Final Proyecto D013, Programa de Incentivos del MCyE de la Nación. Universidad Nacional de La Matanza. San Justo.

**Soverna, Susana; Tsakoumagkos, Pedro; Paz, Raúl** (2008) *Revisando la definición de agricultura familiar*, Serie Documentos de Capacitación N° 7, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Buenos Aires.

**Soto Baquero, Fernando; Rodríguez Fazzone, Marcos y Falconi, Cesar** (edit.) (2007) *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

**Tort, M. Isabel y Román, Marcela** (2005), “Explotaciones familiares: diversidad de conceptos y criterios operativos”, en María del Carmen González comp., *Productores familiares pampeanos: hacia la comprensión de similitudes y diferencias zonales*, Editorial Astralib, Buenos Aires.

**Tsakoumagkos, Pedro; Soverna, Susana y Craviotti, Clara** (2000) *Campesinos y pequeños productores en las regiones agroeconómicas de la Argentina*, PROINDER, Serie Estudios de Formulación N° 2. Buenos Aires.

**Tsakoumagkos, Pedro** (2008) *Estudio sobre los pequeños productores agropecuarios y el desarrollo rural en la Argentina*, Serie Estudios de Formulación N° 20, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Buenos Aires.

**Wolf, Eric** (1975) *Los campesinos*. España: Labor.

# La definición del territorio en las leyes y políticas ambientales nacionales entre 1973 y 2010

*The definition of territory in environmental national laws and policies between 1973 and 2010.*

## **Candela de la Vega**

Lic. en Ciencia Política (UCC).  
Maestranda en Administración Pública (IIFAP-UNC). Becaria SeCyT-UNC.  
Integrante del Colectivo de Investigación "El llano en llamas" - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (UCC) - Instituto de Investigación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).  
cande\_dlv@yahoo.com.ar

## **Resumen**

Este artículo elabora un análisis diacrónico de las leyes y políticas nacionales de Argentina en materia ambiental entre la década de 1970 y la primera década de 2000 en Argentina, en tanto las mismas constituyen instancias de cristalización de una definición estatal del territorio. Se sostiene que la definición del territorio y el ambiente están estrechamente ligadas a las características del régimen político imperante, a sus percepciones ideológicas o doctrinarias y a la mayor o menor gravitación de las líneas conceptuales predominantes en la escena internacional. A tales efectos el artículo distingue en las cuatro décadas sometidas a análisis la existencia de cinco momentos diferenciados, correspondientes a otras tantas experiencias de gobierno asentadas en específicas constelaciones de fuerzas. El análisis permite concluir que es posible identificar, en las leyes y políticas definidas como ambientales por el por el propio estado nacional, ciertos sedimentos generales que estructuran la definición del territorio como también determinadas pautas de relación entre sociedad, naturaleza y estado.

**Palabras clave:** Políticas ambientales, Leyes ambientales, Estado, Territorio, Conflicto.

## **Recibido**

7.12.12

## **Aprobado**

26.3.13

**Abstract**

*This article develops a diachronic analysis of Argentina's environmental laws and national policies from the 1970s to the first decade of 2000, insofar as they constitute instances of crystallization of a state's definition of territory. Our argument asserts that as institutional definitions of both territory and environment are linked to the type of political regime, its ideological or normative perceptions as well to the gravitation of the prevailing conceptual lines in the international arena. Five specific moments are identified within the four decades under scrutiny, according to differences in the governments' performances and their supporting coalitions of forces. Accordingly, what the state names as environmental laws and policies are privileged standpoints to find out the overall ideological sediment that structure the state's definition of territory as well the relational patterns between society, nature and the state.*

**Key words:** *environmental policies, environmental laws, state, territory, conflict.*

**Introducción**

Este artículo plantea un análisis diacrónico de las leyes y políticas nacionales en materia ambiental entre la década de 1970 y la primera década de 2000, en tanto las mismas constituyen instancias de cristalización de una definición estatal del territorio. Como se mostrará a lo largo del desarrollo, en las leyes y políticas nominadas como “ambientales” por el propio estado nacional es posible rastrear ciertos sedimentos generales que estructuran la definición del territorio como también de unas determinadas pautas de relación entre sociedad, naturaleza y estado.

Desde nuestra perspectiva, el territorio no es un lugar neutral, una mera plataforma de la acción social, sino fundamentalmente una categoría de lo político. En este sentido, el espacio mismo es el resultado de cierto estado de relaciones sociales, constituyéndose en el ámbito en el que entran en juego un conjunto de lógicas, lenguajes, valores y prácticas que interactúan y se contradicen, se superponen y disputan, definiendo y significando a ese espacio. El territorio es, entonces, “una convención y una confrontación. Precisamente porque posee límites, posee fronteras; es un espacio de conflictos” (Mançano Fernández, citado en Marín, 2009:188).

El espacio tiene la característica de ser también ideológico y sapiencial<sup>1</sup>, en tanto comporta representaciones que lo conciben desde una lógica particular y desde saberes técnicos y racionales, especialmente generados desde las instituciones del poder. Parafraseando a Lefebvre, Núñez (2009) explica que las *representaciones del espacio* son representaciones plagadas literalmente de ideología<sup>2</sup>, porque son una producción que se adjudican grupos particulares que se apropian de un espacio para administrarlo y explotarlo. Es a través de estas mismas representaciones que se materializan ciertas concepciones de la territorialidad que engloban y sostienen el proceso de vida (Acsebrud, 2011).

En este marco, el estado, con su sistema político-institucional, condensa en sus decisiones sobre política ambiental representaciones sobre el espacio que se constituyen en un específico *modo de gobierno* (Ciuffolini, 2010) tanto de los comportamientos individuales y las relaciones interpersonales, como de las posibilidades y límites de los proyectos y contraproyectos de las acciones colectivas en cada territorio. Como reconoce Lander (2000), las decisiones del estado conllevan “modelos civilizatorios” específicos –que se hacen explícitos y operativas en el diseño y la implementación de leyes, políticas públicas, diseños organizacionales y otras decisiones estatales– cuya entrada y vigencia material provoca tensiones y conflictos en relación a otras definiciones posibles.

En tanto proceso de cambio y transición, una definición estatal de lo ambiental se genera históricamente en el seno de una etapa anterior, con los condicionamientos que ésta le impone. De este modo, un nuevo esquema ambiental no se deshace totalmente de las modalidades de nominación, uso y apropiación de la naturaleza, así como también de legislaciones, costumbres y marcas en la geografía espacial que caracterizaron a un esquema anterior. En virtud de ello, la transformación de los paradigmas ambientales dominantes no se plasma en las decisiones estatales como transformaciones totales y completas; de modo que en una misma ley o política pública pueden habitar antiguas y nuevos esquemas ambientales.

Esta definición del territorio que contienen las leyes y políticas constituye una construcción hegemónica históricamente situada, particularmente cambiante, contingente y producto de la estabilización de relaciones de fuerza en una época dada. En este sentido, las leyes y políticas ambientales pueden ser abordadas a través del tiempo como una historia de los poderes sobre el territorio, especialmente enfocado en las formas y sentidos de la dominación estatal. Ello obliga a mirar los cambios en conexión con las crisis y transformaciones en los regímenes económicos, sociales y políticos dominantes. En estos momentos se producen rupturas en las formas de dominación estatal, pero al mismo tiempo se abren oportunidades para que éstas adquieran una nueva cobertura y un renovado sustento de legitimidad (Ciuffolini y Núñez, 2011).

Siguiendo estas premisas, el presente trabajo se organiza en cuatro apartados que abordan consecutivamente diferentes periodos. Comienza por remontarse a la aparición y tratamiento de la cuestión ambiental en la política pública nacional en la década de los '70 para trazar luego un recorrido hasta los primeros 10 años del 2000. Adoptando una perspectiva comparativa en cada período, este análisis trata transversalmente cuatro dimensiones que, conjuntamente, dan cuenta de la definición estatal de lo ambiental:

- a) *Principales decisiones de leyes y políticas públicas:* **nombre de las principales leyes y políticas públicas nacionales vigentes en el periodo señalado.**
- b) *Estructura del aparato administrativo:* **características organizacionales de la estructura administrativa del estado nacional donde toman carácter ejecutivo las políticas y leyes.**
- c) *Categorías de nominales del ambiente/territorio:* **modos de nombrar al ambiente y de concebir su condición de existencia así como su relación con la sociedad.**
- d) *Sujetos del ambiente:* **qué constelaciones de sujetos se organizan, quiénes están legítimamente reconocidos para tomar decisiones y actuar en materia ambiental; qué tareas o funciones se les asigna a cada uno de ellos, qué peso tienen en esas constelaciones.**

### El tercer gobierno peronista (1973-1976)

Una historia y problematización de las leyes y políticas nominadas como ambientales en Argentina requiere ubicar como punto de partida la década de 1970. En sintonía con la mayoría de los estados del mundo occidental, este corte obedece a las marcas que produjeron diversos sucesos producidos a nivel internacional que, en su conjunto, contextualizan y permiten comprender el nacimiento de una “cuestión ambiental”. Este conjunto de sucesos ha sido ampliamente señalado y estudiado por la bibliografía existente. Allí se considera desde la crisis en 1973 del precio de un recurso natural estratégico para el mundo industrializado de la época como lo era el petróleo; la celebración en 1970 del primer “Día de la Tierra” (1970) y la primera conferencia de la Organización de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, en la ciudad de Estocolmo (1972); hasta la fundación de los primeros partidos verdes en países europeos (Marcellesi, 2008) o el crecimiento exponencial del número de ONG’s ambientalistas (Leis, 2001; Svampa, 2010). Estos sucesos marcaron el nacimiento de un “nuevo ambientalismo” (Leis, 2001), del “movimiento ambiental moderno” (Hannigan, 2009) o del “ecologismo como ideología” (Brailovsky y Foguelman, 1991; Marcellesi, 2009). También marcó la aparición de una serie de grandes libros sobre la crítica ecológica a la economía ortodoxa (Martínez Allier, 1992) e hizo florecer una nueva sensibilidad ambiental en el clima intelectual y académico (Alimonda, 2008).

Dentro de este contexto en varios países surgen unas primarias estructuras institucionales encargadas de la cuestión ambiental (Leis, 2001; Alimonda, 2008; Díaz, 2009)<sup>3</sup>. Al igual que en otros países latinoamericanos (CEPAL, 1994; Rodríguez Becerra, 2009), estos eventos enmarcan el “reconocimiento del ambiente” como tema de intervención en la agenda gubernamental también en Argentina (Coria *et.al*, 1998; Díaz, 2006).

En este marco, la problemática ambiental se incorpora de manera vigorosa a la estructura administrativa del estado nacional en el tercer gobierno peronista que se inició en 1973 con la presidencia de Héctor J. Cámpora y continuó luego con la asunción de Juan Domingo Perón e Isabel Martínez de Perón (Díaz, 2009; Estrada Oyuela, 2007). Esto no significa que antes de ese año no existieran, dentro del aparato estatal, estructuras administrativas que regularan y atendieran en forma directa o indirecta a cuestiones consideradas “ambientales”; sin embargo, éstas estuvieron mucho más dispersas, e incluidas más bien en términos de áreas de salud e higiene pública, es decir, que el ambiente importaba en tanto se produjeran fenómenos de contaminación y estos afectaran en la salud de la población (Díaz, 2009)<sup>4</sup> o enfocadas fragmentariamente en el uso compartido de recursos naturales como cuencas o ríos (Estrada Oyuela, 2007). No obstante, el gobierno peronista del '73 le imprimió su propia impronta y por ello merece ubicar ahí el inicio de esta historización.

El punto de inflexión lo constituyen dos circunstancias principales (Díaz, 2006). En primer lugar, la jerarquización de “lo ambiental” en la estructura administrativa, a partir de la creación de la *Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano* en la órbita del *Ministerio de Economía*<sup>5</sup>. Esta dependencia no sólo fue la primera con rango de Secretaría en la región, sino que tuvo la peculiaridad de pertenecer al Ministerio de Economía, condición que no logró en sus posteriores reencarnaciones. En segundo lugar, durante este gobierno se elabora por primera vez una política pública propia para el área, la *Política Nacional de Medio Ambiente*, plasmada en el Decreto N° 4858/73.

Esta política se constituyó en el instrumento que mejor refleja el paradigma ambiental de la época, ya que, en lo que refiere al desarrollo del marcos legales, si bien se gestó un conjunto de proyectos de ley de alcance más bien específico –y no marcos normativos generales–, muchos de ellos no alcanzaron en ese momento el estatus de ley (Díaz, 2006). Vale la pena por lo tanto detenerse en ella para así observar los principales ejes de una definición de lo ambiental y del territorio. Por un lado, la fundamentación de esta política recoge en el decreto de creación el “Mensaje Ambiental a los Pueblos y Gobiernos del Mundo” –discurso de Perón pronunciado desde el exilio en Madrid en 1972– y se detiene mucho más en las causas de los problemas ambientales que en las recetas o las estrategias para remediarlos, lo que da un primer toque de distinción a las políticas ambientales del tercer peronismo. En esa explicación de las causas, la “cuestión del ambiente” aparece vinculada a la cuestión de la *nación*, la *soberanía política*

y el *desarrollo económico* (Díaz, 2009). Estas categorías son las que construyeron puentes entre economía, sociedad y política, dando origen a una definición de lo ambiental muy particular.

Así, estrechamente atada a una matriz nacional popular del estado –caracterizada por la apelación a los discursos de modernización, desarrollo, integración y autonomía nacional<sup>6</sup>– y, a su vez, al clima intelectual latinoamericano de los debates centro–periferia, el paradigma dominante marcaba que los problemas ambientales debían entenderse dentro y en relación a los límites de un espacio *político y nacional*. Retomando algunos lineamientos que ya habían sido establecidos por la luego derogada Constitución Nacional del año 1949<sup>7</sup>, la política ambiental iba a ser menos una política sobre los aspectos físicos o naturales del territorio, que parte de *un posicionamiento del estado* respecto del poder de decisión sobre un territorio definido como nacional.

Discursos de este tipo “implicaron un soterrado cuestionamiento a la división internacional del trabajo históricamente establecida entre potencias industrializadas y economías dependientes proveedoras de materias primas, e involucraron un creciente foco de tensiones en torno al control sobre las fuentes de energía y de bienes primarios estratégicos, poniendo, en lo sucesivo, a los conflictos ecológico–distributivos en el eje de la confrontación Norte–Sur” (Machado Aráoz, 2011:152). Se traza entonces una profunda conexión entre los problemas ambientales y la relación de dependencia económica de ciertos países con otros, de ahí que “la cuestión de los países del Tercer Mundo” se debe replantear en términos de la relación entre el hombre y la naturaleza. En otras palabras, la dependencia, el poder y la dominación de unas naciones sobre otras tienen que ser entendidas como resultado del establecimiento de un patrón de relaciones ambientales:

*“Hoy cuando aquellas pequeñas naciones han crecido en número y constituyen el gigantesco y multitudinario Tercer Mundo un peligro mayor –que afecta a toda la humanidad y pone en peligro su misma supervivencia– nos obliga a plantear la cuestión en nuevos términos, que van más allá de lo estrictamente político, que superan las divisiones partidarias o ideológicas, y entran en la esfera de las relaciones de la humanidad con la naturaleza (...) Las mal llamadas ‘Sociedades de Consumo’, son, en realidad sistemas sociales de despilfarro masivo, basados en el gasto (...) No menos grave resulta el hecho de que los sistemas sociales de despilfarro de los países tecnológicamente más avanzados funcionen mediante el consumo de ingentes recursos naturales aportados por el Tercer Mundo. (...) Lo*

*peor es que, debido a la existencia de poderosos intereses creados por la falsa creencia generalizada de que los recursos naturales vitales para el hombre son inagotables, este estado de cosas tiende a agravarse, mientras un fantasma –el hombre– recorre el mundo devorando 55 millones de vidas humildes cada 20 meses, afectando hasta países que ayer fueron graneros del mundo y amenazando expandirse de modo fulmineo en las próximas décadas”* (Juan Domingo Perón, 1972, Mensaje Ambiental a los Pueblos y Gobiernos del Mundo).

Dentro de ese paradigma se reconoce la intervención de modelos sociales, políticos e ideológicos de organización que determinan la condición y situación del ambiente. De ahí que se reclame en términos de “soberanía política” la necesidad de que cada estado pueda definir esos modelos de organización, y por ende, sus esquemas ambientales. Precisamente, hablar de ambiente implicaba reivindicar un “derecho” al uso de los recursos naturales para alcanzar un mayor desarrollo económico. El territorio y la naturaleza adquieren así un matiz político al vincularse a las nociones de “autonomía”, “soberanía”, “derechos”, “proyecto político”. No se trata sólo de no contaminar o de evitar catástrofes sanitarias a partir del uso de la naturaleza, sino también de regular las relaciones de fuerza que implica el control, uso y distribución de los recursos naturales dentro del país, y con otros países<sup>8</sup>.

Este paradigma, no obstante, no implicó un rechazo al sistema capitalista. Pone énfasis en el carácter reformista de las experiencias populistas–desarrollistas en América Latina en las décadas de 1950 a 1970 (Svampa, 2010), que se plasmarían más bien en políticas activas vinculadas a la nacionalización de las reservas petroleras, mineras y de recursos no renovables en general, así como de otros sectores clave de la economía (transportes, telecomunicaciones, banca, etc.); el control del comercio exterior; imposición de límites y restricciones a las inversiones extranjeras y al movimiento de capitales; reformas agrarias tendientes a disminuir la concentración interna de la propiedad rural; luchas diplomáticas por el mejoramiento de los términos de intercambio de las materias primas; cartelización y control de la oferta en los mercados energéticos y de materias primas en general, entre las más importantes (Machado Aráoz, 2011).

Remarcando el perfil de la política ambiental peronista más bien como un intento de reorganizar la geografía del poder mundial, es notable la designación del territorio, específicamente de los recursos naturales, como recursos de poder, especialmente en relación a sujetos “externos” o “extranjeros”. Por ello decimos que se construye una definición nacional del territorio y de la legitimidad de su control político. De ahí también que sea el estado, como único y auténtico representante de la sociedad

-de un pueblo, como refiere la *Política Nacional de Medio Ambiente*-, el actor que se posiciona con una capacidad superior de orientar las acciones y disposiciones sobre él. Esta prerrogativa de decisión y acción del estado se reclama, incluso, por encima de la ciencia y de la técnica: “*La concientización debe originarse en los hombres de ciencia, pero sólo puede transformarse en la acción a través de los dirigentes políticos*” (Perón, loc.cit.).

En el plano mundial, como corolario simbólico de tales reivindicaciones, cabe citar la aprobación de la Resolución 1803 (XVII) de Naciones Unidas acerca de la “Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales” (14 de diciembre de 1962), en la que se consagraba: “el reconocimiento del derecho inalienable de todo estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales en conformidad con sus intereses nacionales, y respeto a la independencia económica de los estados”; y en la que establecía, además, que “el derecho de los pueblos y las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo estado”, afirmando que la violación de tales derechos “es contraria al espíritu y a los principios de la cooperación internacional y a la preservación de la paz”.

### El gobierno militar (1976-1983)

El cambio en el régimen político y en el modelo de estado que trajo aparejado la irrupción del gobierno militar afectó el tratamiento que se le dio a la cuestión ambiental en Argentina (Brailovsky y Foguelman, 1991; Andrieu, 1994; Bibiloni, 2008). Esta etapa se caracteriza por una fragmentación administrativa del tratamiento de lo ambiental a partir de la diseminación de las áreas de incumbencia de la anterior Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Medio Ambiente hacia otras instancias del aparato administrativo. Esto llevó a un trato también disperso de temas ambientales -por ejemplo, la contaminación- por más de una órbita ministerial, lo que generó el efecto de una “indiferencia” a la cuestión ambiental por parte de las cúpulas militares.

Estrada Oyuela (2007) afirma que la disolución de la Secretaría obedeció más al prejuicio con que se miraban los temas ambientales en una época en la que se confundía a los *ambientalistas* con activistas subversivos de inspiración socialista. Sin embargo, este tratamiento no logró constituirse en una propuesta “eco-autoritaria” (Leis, 2001) con centralización de la cuestión ambiental en las órbitas más cerradas del estado<sup>9</sup>. Más bien fue el inicio del arraigamiento de un esquema neoliberal en la concepción y tratamiento de lo ambiental, que condujo a la invisibilización de cualquier conexión del territorio con las relaciones económicas y de poder.

En 1976 la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Medio Ambiente, se desarticuló y se creó en su lugar la *Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables y Ecología* dentro de la órbita de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería. Luego, en 1981 las

incumbencias ambientales se concentraron en el Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente, en cuyo seno se creó la *Subsecretaría de Medio Ambiente*. En el decreto de creación de esta Subsecretaría se fija como misión “Entender en las acciones sanitarias relacionadas con la preservación, mejoramiento del ambiente, en coordinación con los organismos que desarrollan actividades concurrentes a fin de lograr una óptima relación del hombre con su medio físico y biológico” (Decreto N° 42/81).

Las acciones de este periodo se orientaron a la preservación o conservación de la naturaleza, revitalizando una concepción del ambiente desde una perspectiva sanitaria. Existió una preocupación por el control de la contaminación (especialmente en agua y aire), el saneamiento ambiental, y el ambiente laboral. Las principales áreas atendidas fueron los parques nacionales, áreas protegidas, fauna, suelos, bosques, hidrocarburos. En ellas primó la necesidad de preservación y se reglamentó su uso con énfasis en la idea de la reserva.

Así, lo ambiental se redujo significativamente a una cuestión de contaminación de la naturaleza que debe evitarse en virtud del *daño sanitario* que puede tener en las personas. La única relación que se visibiliza entre sociedad y ambiente es la del daño o el riesgo del mismo. Como explica Morales Lamberti (1996), para este tipo de enfoque la problemática del ambiente surge desde el momento en que se constata que cualquier intervención social determina una modificación de los componentes físicos naturales que lo circundan, que, a su vez, afecta a las condiciones sanitarias de la población. Esta concepción del ambiente desde la óptica sanitaria fue siempre el sentido más clásico y más fuerte en la definición estatal del ambiente -y lo sigue siendo- delimitando y permeando los sentidos de cualquier tipo de acción ambiental que será reconocida o legitimada en la medida en que se estructuren bajo éste código.

En esta nueva definición del ambiente hay por lo menos tres rupturas o quiebres respecto del paradigma anterior del gobierno peronista. En primer lugar, no hay aquí referencia a determinadas estructuras o modelos socioeconómicos como filtros que hacen más o menos probable, minimizan o multiplican, ese daño al ambiente. Simplemente se generaliza el riesgo de contaminación o daño sobre el ambiente a cualquier tipo de intervención humana. En segundo lugar, la necesidad de evitar el daño causado por la misma acción humana se explica en los efectos que la contaminación, por ejemplo, puede tener sobre la salud de las personas -de ahí que se trasladaran competencias ambientales de la cartera de Economía a la órbita del Ministerio de Salud y se hable de “acciones sanitarias”. Por lo tanto, no son detectados otros tipos de efectos (sociales, culturales o económicos) de esos daños sobre el ambiente. Por último, esta aproximación también borra cualquier idea del ambiente y sus recursos como recurso estratégico de poder o como resultado de juegos de poder; mucho menos como un derecho de un pueblo a su control y definición.

El paradigma del daño ambiental supone, por su parte, un estado que se ubica en el territorio con una “responsabilidad negativa (evitar el daño)” (Morales Lamberti, 1996) a través de una función de fiscalización y control. Este autopoicionamiento del estado configura una relación “estado-idílica” entre sociedad y naturaleza (Romero Lankao, 1996). De acuerdo a ella, “los componentes de la naturaleza mantiene entre sí un equilibrio, trastocado por la acción transformadora de la sociedad que ha redundado en fenómenos de contaminación y deterioro ecológicos, los cuales se pueden evitar o revertir [a través de la política ambiental]” (Romero Lankao, 1996:206).

Por último, se produjo una leve diversificación en el tipo de actores que, en el discurso estatal, se reconocían como partícipes de la intervención en la cuestión ambiental. Por un lado, la penetración profunda del paradigma de retracción y disciplinamiento del estado en favor del sector privado habilitó un discurso que involucraba también a las empresas a asumir responsabilidades de prevención y reparación del daño ambiental. Por otro lado, aun cuando la nueva matriz del estado autoritario importó, en su relación con la sociedad, un ejercicio sistemático, intenso y criminal por detectar y castigar toda forma de activación popular (Ciuffolini, 2009), se registró una aparición muy débil de núcleos organizativos relacionados con la cuestión ambiental en cierto sector de la sociedad civil (Estrada Oyuela, 2007; Díaz, 2009). Se trata de un pequeño número de asociaciones civiles o fundaciones que se mantuvieron también en la línea de conservación y preservación de algunas dimensiones del ambiente (ríos, bosques, fauna, etc.)<sup>10</sup>.

### **Retorno a la democracia y gobierno radical (1983-1989)**

En toda Latinoamérica, la transición a regímenes democráticos representativos durante la década de 1980 fue difícil, conflictiva y marcada por situaciones socioeconómicas graves (Raza, 2000). En este marco, la recuperación de la vida democrática llevó a que las principales preocupaciones estuviesen un tanto alejadas del tema ambiental aun cuando aunque el tema figurase en ciertas plataformas electorales de 1983. La configuración de este escenario permite comprender cómo se desarrolló la política ambiental durante el gobierno de Raúl Alfonsín, y los alcances acotados de los aportes o novedades que se produjeron en la definición institucional del territorio.

Los primeros años de la gestión del gobierno radical no llegaron a cambiar el sentido que venía teniendo la política ambiental en el periodo militar. Dos aspectos siguieron contribuyendo a una débil inserción de la dimensión ambiental dentro del aparato administrativo del Estado nacional. Por un lado, una concepción parcial y fragmentada del ambiente expresada en la dispersión de atribuciones en distintas dependencias del Ministerio de Economía, de Obras y Servicios Públicos y del Ministerio de Salud y Acción Social. La defensa, conservación, recuperación y desarrollo de los recursos naturales, así como la fiscalización y el control siguieron caracterizando las funciones

y atribuciones de estos organismos. Por otro lado, una inestabilidad de los órganos con competencias ambientales dentro del aparato estatal, marcada por cambios de dependencia o modificación de incumbencias, también contribuyó a no representar cambios respecto al periodo anterior.

Recién hacia finales de la gestión radical se produce un giro más contundente respecto a la forma en que el estado abordará la cuestión ambiental (Coria *et.al*, 1998; Díaz, 2009). En 1987, se crea la *Subsecretaría de Política Ambiental* dentro de la jurisdicción de la Secretaría General de la Presidencia, reemplazada en 1989 por la *Comisión Nacional de Política Ambiental* (CONAPA). Esta acción muestra un cambio en la voluntad política por jerarquizar el área dentro de la estructura del estado, aunque el final anticipado del gobierno del doctor Alfonsín, sumado a lo tardío de la medida adoptada, no favoreció la consolidación del área durante su gestión.

Asimismo, durante el periodo se muestra una ausencia de un marco regulatorio global acorde con los propósitos de la CONAPA, que sí logra sustanciarse en la siguiente década con la reforma de la Constitución Nacional. En este sentido, las provincias se adelantaron a la Nación, aprovechando la coyuntura del cambio de sus constituciones provinciales. En los albores de 1990 ya habían incorporado el principio de protección del ambiente en sus respectivas constituciones y reglamentado la materia ambiental a través de normas particulares, ya sea leyes generales de protección ambiental, o mediante normativa específica para la evaluación del impacto ambiental (Coria *et.al*, 1998).

La noción de territorio que subyace a la política ambiental del período se aprecia en el decreto de creación de la CONAPA. Competía a ésta

*“dotar de mayor estabilidad a los objetivos fundamentales de política ambiental, cuales son la preservación del ambiente natural y humano, el uso sostenido del potencial de recursos naturales del país y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”* (Decreto N° 292/82).

Se advierten en este texto algunas nuevas vetas en la definición del territorio en la política ambiental. Por un lado, la noción de “preservación del ambiente natural y humano” y la “mejoramiento de la calidad de vida”, siguen vinculadas a un enfoque sanitarista de la relación sociedad-ambiente, aunque habilitando una idea más amplia sobre la “salud” de las personas, de manera que las acciones de prevención y fiscalización del daño se acompañaron por tímidos intentos de intervención en las áreas de la información ambiental, la educación ambiental, participación ciudadana en la gestión del medio ambiente, entre otras.



Por otro lado, declarar como objetivo de la política ambiental el “uso sostenido del potencial de recursos naturales del país” revela las primeras aproximaciones a las discusiones sobre *sostenibilidad o sustentabilidad* en el uso de la naturaleza y hacia la entrada de un nuevo campo de acción sobre el territorio: la *planificación*<sup>11</sup>. En consecuencia, el futuro como tiempo del territorio, comienza a aparecer como una dimensión susceptible de intervención institucional; es posible dirigir el rumbo y el ritmo colectivo del territorio en común relación con las transformaciones deseadas (Ramírez, 2007:72).

Estas incorporaciones sobre lo ambiental fueron el correlato de una serie de sucesos y discusiones a nivel internacional. Hitos de esta discusión fueron la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la amplia difusión del Informe Brundlant, también de la ONU. Diferentes análisis (Morales Lamberti, 1996; Coria, 1998; Raza, 2000; Leis, 2001; Lander, 2011) señalan que la principal contribución de este documento consistió en fusionar el ambiente con un renovado concepto de *desarrollo*, a través de la idea de “desarrollo sostenible” o “ecodesarrollo”, que ponía énfasis en la satisfacción de las necesidades del presente sin que ello pueda comprometer o limitar la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones.

Apropiada rápidamente por el discurso neoliberal de la época, la *sustentabilidad* se interpretó como la implementación a través del mercado de una gestión ambiental extensa que implicaba un estado, aparentemente reducido, pero cuyo papel se determinaba como crucial a la hora de garantizar las regulaciones necesarias para establecer mercados ambientales.

La nueva meta de la *sustentabilidad* creaba un mandato con alto contenido normativo y ético (Leff, 1986; Coria, 1998; CEPAL, 2000; Raza, 2000; Leis, 2001) en la intervención de lo ambiental, dando origen un “dispositivo tranquilizador en la medida en que logró crear la ilusión de que se estaban tomando medidas efectivas en respuesta a la crisis diagnosticada” (Lander, 2011:1). El supuesto principal que se manejaba era que el desarrollo sustentable requería una adecuación de las bases institucionales de los diferentes países. Ello implicó la exigencia a los estados de revisar sus decisiones y políticas a la luz de los impactos que éstas causarían al mismo tiempo en el ambiente y en la economía, abriendo el paraguas a una “nueva ecotecnocracia internacional” (Martínez Allier, 1992).

En este sentido, por ejemplo, la CONAPA incluía dentro de sus objetivos la canalización de apoyos técnicos de organismos internacionales y extranjeros, consolidando la entrada de un nuevo actor con capacidad de acción en el territorio. Los actores internacionales no tienen todavía una autorización de acción directa sobre el territorio más sí una función de consultoría y asesoramiento al estado. Durante el gobierno peronista el carácter central del estado con capacidad y legitimidad de acción en el territorio era indiscutible; el periodo militar mantuvo al estado como actor en una función de fiscalización

y control, y abrió levemente el campo de lo al “sector privado” y a la “sociedad civil”; ahora, la definición del territorio en la política ambiental inserta más explícitamente a actores no nacionales como sujetos con capacidad de intervención en el territorio, que se suman a un sector ONG’s que se amplió considerablemente respecto del periodo anterior (Estrada Oyuela, 2007)<sup>12</sup>.

El Informe Brundlant no consiguió definir con claridad y profundidad un conjunto de medidas y políticas válidas para todos los estados, lo que hizo que la dirección de un “territorio sustentable” se viera revestido de ambigüedades, tensiones y proyectos muy variados y contradictorios entre sí. Leis (2001) señala que de esta ambigüedad surgieron al menos tres esquemas de acción y decisión, con sus respectivas preferencias institucionales: una orientación más estatista de intervención normativa y reguladora; una orientación que prioriza la sociedad civil; y una preferencia por el mercado como motor de una sociedad sustentable. Durante la siguiente década, la política ambiental argentina transcurrirá en el vaivén entre estos tres esquemas demostrando una inscripción obediente al paradigma del “desarrollo sustentable” que emergía en estos años.

### El gobierno menemista (1989-1999)

El paradigma del *desarrollo sostenible* consolidó su presencia en esta década tanto en la legislación como en las políticas públicas y marcó los límites del contenido, la modalidad y las estrategias de definición e intervención sobre lo ambiental no sólo en Argentina, sino también en toda Latinoamérica (Romero Lankao, 1996; Raza, 2000). De hecho, este paradigma reafirmó su vigencia internacional principalmente a través de la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro en 1992. Asimismo, puso en escena a nuevos actores y configuró determinadas relaciones entre ellos. De esta manera, el *desarrollo sostenible* significó verdaderamente un poderoso dispositivo discursivo que incluía un complejo de relaciones entre “objetos, acciones, actores, representaciones, imaginarios, pensamientos y elementos, agrupándolos y disponiéndolos conforme a una particular lógica de argumentación” (Ramírez, 2007:69).

La definición del territorio en la política ambiental durante la gestión menemista toma mayor protagonismo en 1991 cuando se crea en el ámbito de la Presidencia de la Nación la *Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano* (decreto Decreto N° 2419/1991; luego, decretos N° 177/92 y N° 534/92) se le transfiere la antigua Comisión Nacional de Política Ambiental (CONPA). La Secretaría centralizó competencias al anexar organismos o dependencias e incumbencias, en especial, entes que atendían recursos estratégicos en procesos de privatización de empresas estatales, o lo referente a la financiación internacional de diversos proyectos. De este modo esta área fue el instrumento principal de la política ambiental menemista y, en cierta forma, continúa y profundiza las líneas de *sustentabilidad* que comenzaron a delinearse durante los últimos años del gobierno radical.

La Secretaría no estuvo exenta del impacto del proceso de reforma administrativa del estado que se implementó en esos años y en ese contexto cambió su designación a *Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable* (Decreto N° 1381/96). No obstante estos ajustes, durante esta década cuando se consolida finalmente dentro del aparato del estado un espacio centralizado para el tratamiento de la cuestión ambiental. De hecho, Díaz (2009) reconoce que la principal acción en materia ambiental en este periodo estuvo orientada a la reestructuración del aparato de la administración pública. Las funciones de la Secretaría la llevaron a centralizar la definición estratégica de los lineamientos y prioridades para establecer programas en materia de manejo integrado de recursos naturales y del ambiente. En los fundamentos del decreto de creación, se advierte que estas acciones y políticas tomaron un sentido inequívoco:

*“El desarrollo de la economía popular de mercado puede y debe compatibilizar con el mantenimiento del equilibrio de los recursos naturales, con el mejoramiento del ambiente y con la prevención y disminución de los efectos de la contaminación”* (Decreto N° 1381/96).

Simultáneamente, cristalizó en esta década un marco legal de fondo que respaldó las acciones del nuevo órgano ambiental. Uno de los hechos más representativos lo constituye la inclusión de nuevos artículos que atañen a la cuestión del ambiente en la reforma constitucional del año 1994 (Arts. 41, 42, 43 y 86). El primero de ellos garantiza el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, incorporando el mandato de que las actividades productivas no deben comprometer las necesidades de las generaciones futuras; instituye el concepto de presupuestos mínimos de protección ambiental, los cuales deberán ser dictados por la Nación, mientras que las provincias legislarán las normas necesarias para complementarlos. Por su parte, el art. 43° garantiza el derecho a interponer acción de amparo contra todo aquel acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que lesione, restrinja, altere o amenace derechos y garantías constitucionales; esta acción podrá ser interpuesta contra cualquier forma de riesgos o vulneración relativa a los derechos ambientales y es plausible de ser presentada por el afectado, el defensor del pueblo (art. 86 de la Constitución) o las asociaciones que propendan a esos fines.

La *constitucionalización del ambiente* fija una plataforma firme para la expansión del paradigma de la *sustentabilidad* en las decisiones de política ambiental en gran parte de Latinoamérica (CEPAL, 1994; Morales Lamberti, 1996; Gudynas, 2009; Díaz, 2009; Henríquez & Nozica, 2012). Acompañada por un abultado paquete de leyes que va desde la regulación de la contaminación en bosques, suelos y ríos, hasta la ratificación de convenciones y tratados internacionales<sup>13</sup>; la inclusión del ambiente en el texto constitucional habilitaría renovadas iniciativas de intervención público-institucional que habrían de resumirse en la nueva consigna de “gestión ambiental” (PNUD, 1992)<sup>14</sup>.

En este marco, se ejecuta desde el año 1994 el “Proyecto de Desarrollo Institucional Ambiental (PRODIA)”, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>15</sup>. El proyecto se propone la implementación de un “Sistema Nacional de Medio Ambiente”, integrando entes gubernamentales y no gubernamentales e incluyó componentes de política ambiental, legislación ambiental y fortalecimiento institucional; representó, en su conjunto, la plataforma desde la cual se conformó la política ambiental de la época (Andrieu, 1994; Díaz, 2009).

Las leyes y políticas nacionales que emergieron en esta época agregaron o acentuaron determinadas categorías asociadas a la definición del ambiente y redefinieron la constelación de sujetos y características de intervención que éstos detentan en el territorio. Nos detendremos a continuación en estos aspectos.

#### **a) Categorías asociadas a la definición del ambiente**

En este periodo la idea de desarrollo sostenible deviene mucho más operativa que en la década anterior, haciendo casi unívoco el sentido del ambiente a través de este concepto. Ahora bien, el concepto de desarrollo sostenible opera sobre la definición a priori de dos condiciones del ambiente que se ocultan o invisibilizan: la capitalización y objetivización de lo ambiental y, por ende, del territorio.

En primer lugar, el ambiente aparece explícitamente como función principal del mercado y de sus necesidades. Especialmente a nivel de las políticas públicas se consolidó y, al mismo tiempo, invisibilizó, un proceso de *capitalización* del ambiente: “La posibilidad de comprar y vender naturaleza se considera una condición previa para su explotación sostenible y su conservación a largo plazo e influye en la definición y aplicación de los derechos de propiedad y de poder dispositivo de la naturaleza” (Raza, 2000: 161). “Por capitalización se entiende la representación del medio biofísico (naturaleza y de las economías no industrializadas), así como de las esferas domésticas (naturaleza humana) como reservas de ‘capital’, y la codificación de estos stocks como propiedad susceptible de ser comercializada ‘en el mercado’, es decir, que puede venderse a un precio que represente el valor (utilidad) del flujo de bienes y servicios como factores de producción (inputs) de artículos básicos y en el consumo” (James O’Connor, apud Rodríguez Panqueva, 2011:37). La preservación, el equilibrio o la racionalidad en el uso –conceptos que inundaron las decisiones de la política ambiental argentina– adquirieron significado según fuera su contribución al funcionamiento de una economía de libre mercado<sup>16</sup>.

En segundo lugar, el ambiente también sufre un proceso de *objetivización* al tomar más bien la forma de un reservorio o depósito de materias primas, de activos naturales para la producción de mercancías (Romero Lankao, 1996; Escobar, 1998; Raza, 2000). La naturaleza “ya no significa una entidad autónoma, fuente de vida y de discurso, sino por el contrario, es abstraída a una posición pasiva, dependiente, delimitable, administra-

ble como recurso natural, requerido para industria y el comercio (Ramírez, 2007:75). En este sentido, el ambiente se diluye en los diferentes elementos que lo componen: agua, tierra, bosques, fauna, minerales; cada uno de ellos adquirirá una realidad separada, externa a la sociedad, cuantificable e inteligible mediante métodos compatibles con semejante objetivación.

Pero a estos dos supuestos hay que agregar la definición del ambiente como *derecho*:

*“Todos los habitantes gozan del derecho al ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”*  
(Art. 41°, Constitución Nacional).

Esta idea de derecho se distancia ciertamente de la idea de derecho que se podía leer en el periodo del gobierno peronista de los años setentas, ligada más bien a un derecho del estado -y, por implicación, el derecho de un pueblo/nación- a la determinación del uso y distribución de los recursos naturales; un derecho “sobre el ambiente”, diríamos. La Constitución de 1994 prefirió marcar el camino de un derecho “al ambiente”. Antes que una facultad para determinar su condición, uso o distribución, el derecho “al ambiente” supone la facultad o posibilidad de goce: el portador de ese derecho puede gozar de un ambiente -o habitar un territorio- cuya condición ya fue definida previamente: la de ser “sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano”. El ambiente no se determina, se goza.

Pero además de gozarse en una perspectiva sanitarista que sigue presente en esta década - aunque expandido a través de la incorporación de nuevos conceptos como el de “desarrollo humano”<sup>17</sup>- el ambiente se goza en tanto disponibilidad a través del tiempo de esa reserva de recursos necesarios para las actividades productivas. Se produce, entonces, un potente anudamiento entre derecho, ambiente y producción económica que consolida el funcionamiento de un sistema de producción que requiere de una constante y creciente transformación de la naturaleza y de ciclos ampliados de producción-circulación-consumo (Delgado Ramos, 2012). El problema ambiental en este esquema no es el tipo de racionalidad económica, sino su perspectiva temporal de corto plazo; eso es lo que hay que corregir. La “cuestión ambiental” no es más que los horizontes temporales de una racionalidad económica y productiva.

#### **b) Sujetos y características de la intervención sobre el ambiente**

Lo expuesto anteriormente modifica los sentidos y alcances de la intervención sobre el ambiente, así como también los sujetos autorizados para ello:

*“El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”*  
(Art. 41° Constitución Nacional).

Este aspecto hace visible un famoso principio jurídico: “el que contamina paga”. Según la interpretación que se le ha dado al mismo, cualquier daño ambiental genera un “pasivo ambiental”, es decir, una “obligación, una deuda de la restauración, mitigación o compensación por un daño ambiental o impacto no mitigado o remediado (...) que afecta de manera perceptible y cuantificable elementos naturales (físicos y bióticos) y humanos, es decir, la salud, la calidad de vida e incluso bienes públicos (Infraestructura) como parques y sitios arqueológicos” (Morales Lamberti, 2008: 11-12).

Lo anterior estructura las intervenciones de cualquier sujeto en el territorio, asignándoles, a priori, una racionalidad del tipo *económico-instrumental*. Los agentes pueden calcular y medir su intervención en el ambiente en base a una estimación costo-beneficio. En ese cálculo, deben otorgar un valor económico y financiero al impacto que genera su acción y, para ello, el principio del contaminador-pagador obliga a “internalizar” el valor del daño ambiental a las estructuras de costos de los agentes. Luego, hecho este cálculo, el agente decide si se inhibe de la acción o la realiza; y si genera un daño, la repara, mitiga o compensa.

Se desembocó de esta manera en la necesidad de un cuerpo central que administre, control, y gestione las diferentes dinámicas tendientes a orientar la acción social bajo un mismo parámetro. De ahí que el estado se orientó hacia el diseño de políticas, planes y programas que actuaron como agentes causales de esta nueva *racionalidad económico-instrumental*. De acuerdo a la CEPAL, durante esta década fue un imperativo para los estados la generación de “políticas e instituciones ambientales que se ocupen de los aspectos que el mercado no puede rectificar (generaciones futuras, daños irreversibles, etc.) y que generen señales correctas a los actores sociales y económicos. [Con ello] debiera ser posible lograr un crecimiento económico protegiendo la calidad del ambiente y la integridad del acervo de capital en su sentido más amplio” (CEPAL, 2000: 93).

El panorama de sujetos reconocidos para intervenir en el territorio se completó con una consolidación de organismos internacionales como fuente y difusión de “asistencia técnica”. La reivindicación de una condición neutral de la ciencia y la tecnología fue la llave de entrada de la asistencia técnica como principal forma de intervención en el territorio. En ese momento, “La palabra técnica supuestamente destacaba dos características esenciales: se decía que la asistencia era científicamente evidente por sí misma; y se decía que era desinteresada. ‘Técnica’ implicaba ‘meramente técnica’, lo que por lo tanto significaba implícitamente que era ‘apolítica’” (Wallerstein, 1996:165). Ello contribuyó, entre otras cosas, a hacer del ambiente una materia neutral, o una cuestión

“a-tópica” (Leis, 2001:108), ni a la derecha ni a la izquierda del espectro político existente (Leis, 2001; Marcellesi, 2009). Como corolario, el conflicto social y político fue erradicado de la cuestión ambiental.

Pero además, se produjeron reacomodaciones a favor del sector empresarial privado (que tomó mayor protagonismo, por ejemplo, a través de la privatización de empresas que explotaban recursos naturales como fue el caso de YPF o Gas del Estado). A ello se sumó la estimulación del crecimiento de ONG's<sup>18</sup>, aunque siempre bajo cierta línea de acción tutelada por el estado, y una nueva combinación de competencias con los estados provinciales –que no estaría exenta de los históricos problemas de jurisdicción entre la Nación y las provincias–, a través del Pacto Federal y el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA).

Para cerrar este periodo, es importante señalar que la contribución de esta década en materia ambiental fue justamente la de edificar y dejar en pie esta ingeniería institucional. No obstante la importancia que revistió la institucionalización de lo ambiental en el aparato administrativo, especialmente durante la primera mitad de la década, fue un tanto débil la ejecución de acciones y medidas ambientales. De hecho, las acciones de política ambiental representaron erogaciones muy bajas en el presupuesto público nacional (CEPAL, 2002, 2004) y tuvieron una orientación acotada a las áreas clásicas de protección y preservación<sup>19</sup>; al tiempo que el COFEMA y el Pacto Federal Ambiental se constituyeron en “entelequias sin roles, presupuestos ni objetivos (...) una expresión de voluntad sin operatividad” (Lamas, 1998:283); y el único instrumento económico para la gestión ambiental existente en el periodo fue tasa anual que se cobra a los generadores y operadores de residuos peligrosos en función de la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos, promulgada en 1992.

### **Gobiernos Alianza-Duhalde-Kirchnerista (1999 a 2010)**

En diciembre de 1999 asumió el gobierno “Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación”, que creó la nueva *Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental* en el ámbito del ahora *Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente*<sup>20</sup>. Esto no sólo implicó un cambio de denominación oficial y de dependencia, sino que la autoridad ambiental fue desprovista de numerosas funciones, simplificándose notablemente su estructura organizativa: las Subsecretarías se redujeron de cuatro a una, las Direcciones Nacionales de ocho a tres y las Direcciones de trece a dos.

Si bien la Secretaría tendió a la implementación y vigilancia del cumplimiento de las leyes existentes, los avances en materia de política ambiental quedaron más bien en un nivel declamativo y estrechamente vinculados a las orientaciones internacionales del momento. En este sentido, la *Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable* (ENDS) – formulada en el año 2001 para dar cumplimiento nacional a las directivas del Programa

21, aprobado en la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD)<sup>21</sup>– retomó los objetivos de sustentabilidad y lo ubicó como “objetivo central de la sociedad y de la acción gubernamental” (SDSyPA, 2001:22). En esta época, más bien se evidenció un marcado retroceso en cuanto a la institucionalización y materialización de programas y actuaciones ambientales (Erbiti, 2011).

Tras la crisis política e institucional de 2001–2002 y la sucesión de nombres que encabezaron el Poder Ejecutivo traería otro cambio en la denominación de la Secretaría y un nuevo traslado: el Decreto 357–2002 creó la *Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable* (SAyDS) en el ámbito del nuevo *Ministerio de Desarrollo Social* (ex Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente).

La gestión de esta Secretaría adoptó casi exclusivamente un perfil orientado a garantizar la preservación y conservación de los recursos naturales y la biodiversidad a través del desarrollo de instrumentos de evaluación y control administrativo de la calidad ambiental y de la contaminación, así como del análisis y promoción de tecnologías, procesos y servicios que coadyuvaran en la preservación y cuidado del ambiente. Estas fueron las responsabilidades de la Dirección Nacional de Recursos Naturales y Conservación de la Biodiversidad, de la Dirección Nacional de Gestión Ambiental y de la posteriormente creada Dirección de Infracciones Ambientales (Decreto 2742/2003). Esta línea de actuación integró institucionalmente la perspectiva del ambiente como ámbito natural y físico afectable mediante el “daño” de la acción humana y abrió la puerta para la generación de instrumentos de gestión que concretizaran esa perspectiva manipulando u orientando el daño y la contaminación humana.

El principal instrumento fue la flamante *Ley General del Ambiente* N° 25.675 (LGA), sancionada en 2002 durante el gobierno del presidente provisorio Eduardo Duhalde. Esta ley puso en blanco aquellos objetivos rectores que guiarían las políticas medioambientales en todo el territorio argentino: el “logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable”, según versa su art. 1°<sup>22</sup>. Mediante el art. 4° se sujeta la interpretación y aplicación de la LGA y de cualquier otra norma de política ambiental al cumplimiento de los siguientes principios: de congruencia, de prevención, precautorio, de equidad intergeneracional, de progresividad, de responsabilidad, de subsidiaridad, de sustentabilidad, de solidaridad y de cooperación<sup>23</sup>.

De acuerdo a dos autores, la LGA marca un “nuevo ciclo” de esquema ambiental (Sabsay y Di Paola, 2002) principalmente porque representó la herramienta operativa de los mandatos, supuestos y definiciones del art. 41° de la Constitución Nacional. De hecho, la carga de operatividad de esta ley se afirma en su art. 3°, declarando asimismo una homogeneización de las acciones en todos los niveles de gobierno<sup>24</sup>. La preservación

ambiental a través de un sistema de presupuestos mínimos (art. 6°); la definición del daño ambiental y las líneas de acción ante el daño (art.27° a 33°); la creación de un Fondo de Compensación Ambiental (art.34°) y la definición de específicos “Instrumentos de la política y la gestión ambiental” representan más que nuevas definiciones sobre el ambiente, una consecuencia lógica de los supuestos ideológicos definidos en la década anterior.

La intervención en los problemas ambientales, al conectarse con conceptos como sustentabilidad, razonabilidad o previsión/reparación del daño, se desplazó cada vez más hacia una discusión técnica y profesionalizada. De hecho, en función de lo anterior, la misma LGA introduce en sus art. 11° a 13° las evaluaciones de impacto ambiental como instrumentos especializados de gestión de la acción dentro del territorio. El tipo de lenguaje usado, la extensión o la forma de presentación que fueron adquiriendo estos Informes o Evaluaciones representaron, tiempo después, la demarcación de la posibilidad de una elite especializada y profesionalizada de decidir sobre el futuro o no de una intervención sobre el territorio<sup>25</sup>.

Esta impronta sanitarista, conservacionista o proteccionista del esquema de gestión ambiental del periodo se confirmará al transferir, ya durante el gobierno de Néstor Kirchner, las competencias de la *Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable* al ámbito del Ministerio de Salud (decretos N° 141/03 y 295/03), lo que generó, posteriormente, que este último pasara a denominarse *Ministerio de Salud y Ambiente* (decreto 923/2004). Aunque se ampliaron y modificaron sus incumbencias, objetivos y estructura organizativa<sup>26</sup>, la perspectiva ambiental siguió fuertemente vinculada a la concepción sanitarista del ambiente y a su condición de reserva de recursos.

Al mismo tiempo, la gestión estatal se aseguró un dispositivo poderosísimo para expandir esta concepción del ambiente: la educación ambiental. En los art. 14° y 15° de la LGA se estableció que la educación ambiental es “el instrumento básico para generar en los ciudadanos, valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población” que deberá “facilitar la percepción integral del ambiente y el desarrollo de una conciencia ambiental”. Esta estrategia de acción habilitó particularmente al diseño de estrategias de capacitación, formación, información y difusión de la temática ambiental y del desarrollo sustentable.

El estado asumió así la función de “tutela ambiental, protección y fomento del desarrollo sustentable” (art.1° de la LGA), considerando que “tal promoción deberá hacerse según sea el caso: regulando; liberando; induciendo o negociando” (SDSyPA, 2001:25). Con este rol del estado se van a ir delimitando otros nombres que referencian la estrategia estatal: “Ordenamiento territorial” o “gobernabilidad ambiental”. El estado se va convirtiendo

en un actor de coordinación o concertación de intereses, un regulador de las fuerzas sociales, incluyéndose a sí mismo como una fuerza más; el territorio deja de ser sólo un ámbito que hay que “reservar” para pasar a ser también un espacio para “ordenar”.

Este tipo de posiciones revela un estado que asume una estrategia de intervención como coordinador de consensos en “un nuevo marco complejo en el que intervienen organismos supranacionales, niveles nacionales y subnacionales de gobierno, instituciones políticas y organizaciones locales de ciudadanos, y en donde el tema del medio ambiente se ha incorporado plenamente a la agenda de gobierno” (Torres Salcido *et.al*, 2008:80). Dentro de esta óptica, se trata más bien de un “estrategia competitiva que se expresaría no sólo al nivel del mercado, sino al de las instituciones orientadas al desarrollo” (Torres Salcido *loc.cit*).

Así, en un informe de la SAyDS del año 2004 reconoce la necesidad de reconstrucción del estado “como espacio de convocatoria para la más amplia discusión y resolución de las políticas, estrategias y cursos de acción a adoptar, para su paulatina implementación, tanto por el sector público, como por los sectores empresariales y comunitarios de la sociedad. El estado debe actuar como agente animador que, superando la desmovilización social y la pérdida de los vínculos de solidaridad, promueva el debate de un nuevo “contrato social”, que identifique el camino que cada uno de sus sectores e instituciones debe recorrer, en procura de la concreción del escenario deseado” (2004:289).

En esta transformación del posicionamiento del estado también se dejó ver en las *Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad* (2004-2007). Este documento, lanzado por la SAyDS y producido en el marco del COFEMA fue el primero en asegurar su intención de alcanzar un compromiso nacional que permita enfrentar con eficacia la “[...] responsabilidad gubernamental con los ciudadanos y su ambiente, a la vez que contribuya a asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de identificación y resolución de los principales problemas ambientales” (2004:4).

Pero el punto de quiebre que representan estas *Bases* radica en que deja ver una novedad en la definición del ambiente: la permeabilidad que tienen los momentos de conflicto, y especialmente del conflicto ambiental, como un ingrediente al momento de diseñar e implementar políticas y leyes ambientales. En otras palabras, hay un reconocimiento y una incorporación del conflicto social como parte del ambiente.

*“El escenario actual en el que se desenvuelve la gestión de los asuntos ambientales en la Argentina se caracteriza por una singularidad que deviene de diversas transformaciones de carácter sustantivo que se produjeron en el último tiempo. En efecto, esos cambios incluyen*

*en primer lugar la consolidación de la gobernabilidad en un marco de reconstrucción institucional, relacionada con la reconstitución de la legitimidad y la calidad de la arquitectura institucional democrática, luego de una crisis profunda en la cual el entero sistema político fue puesto en cuestión debido a las dudas sobre su eficacia, transparencia e integridad (...) Se trata pues de contribuir a “construir en nuestro país un capitalismo en serio. Capitalismo con reglas claras en las que el estado cumpla su rol con inteligencia, para regular, para controlar, para estar presente donde haga falta mitigar los males que el mercado no repara. Un estado que ponga equilibrio en la sociedad y que permita el normal funcionamiento del país (...) Los problemas ambientales son conflictos, y deben tratarse como tales. No reconocer la cualidad de conflicto es, en sí mismo, una parte muy importante del conflicto; e insalvable a la hora de construir consensos”*

(SAyDS, 2004, Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad)

Efectivamente, en este periodo se registra una emergencia sostenida de conflictos ambientales en el país. Según Cotarelo el panorama del conflicto ambiental durante el periodo se puede trazar “desde mayo de 2004, [cuando] campesinos de General Pizarro, en Salta, protestan por la venta de una reserva natural (...) Pero las principales protestas fueron las de los habitantes de Esquel, en Chubut, en 2002 y 2003, y de Gualaguaychú, en Entre Ríos, en 2005” (2005:73-74). Asimismo, Seoane (2005) afirma que a partir de 2005 conflicto social en toda la región del Cono Sur comenzó a aumentar, resultado particularmente de las protestas que tienen lugar en Uruguay y Argentina, a partir del conflicto de Gualaguaychú, generado por la instalación de las plantas elaboradoras de pasta de celulosa en la margen izquierda del río Uruguay. La misma sanción de posteriores leyes ambientales como lo fueron las leyes nacionales de presupuestos mínimos de Bosques (2007) y la de Glaciares (2010) se sancionaron en un contexto explícito de controversia y conflicto público.

*“Una revisión expeditiva de los principales problemas ambientales identificados en un plexo de diagnósticos sobre el estado de situación en materia ambiental en nuestro país revela que éstos en general se restringen al ambiente físico. A excepción de contadas obras que integran la cadena de causalidades, los factores del ambiente social no*

*son plenamente incorporados. (...) Los componentes del ambiente físico son el aire, el agua, la calidad y condición atmosférica, las plantas, los animales, las condiciones de higiene, etc. El ambiente social incluye factores tales como el tipo y calidad de las relaciones interpersonales o intergrupales, el acceso al trabajo productivo, el acceso a la educación y a la cultura, los condicionantes externos de la participación y libertad de expresión, las influencias psico-sociales, etc. El ambiente físico se relaciona con la satisfacción de las necesidades materiales, mientras que el ambiente social con los factores externos que inciden en la probabilidad de satisfacer las necesidades no materiales”* (SAyDS, 2004, Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad)

Hacer compatible el crecimiento económico con desarrollo sostenible —en el marco de un nuevo paradigma de “economía verde” (cf. Lander 2011; Taddei 2012) —siguió siendo una meta de la política ambiental del periodo pero ahora el ambiente no es tan sólo físico, sino también “social”, como lo explican las Bases.

La visualización de diferentes actores en conflicto u oposición con las decisiones ambientales implicó también hacer permeables la institucionalidad ambiental. La cuestión de la “participación ciudadana” ya había sido marcada por la LGA (art. 19 a 21°) aunque se afirma su carácter de consulta y de opinión no vinculante. Procedimientos de consultas o audiencias públicas fueron entonces las figuras que habilitaba esta ley. Incluso, los conflictos o reclamos sociales tuvieron su correlato en dependencias institucionales; así se manifiesta el origen de, por ejemplo, la *Dirección de Pueblos Originarios y Recursos Naturales* (SAyDS, 2007):

*“Por primera vez en la Argentina se están atendiendo reclamos de sectores sociales afectados por la contaminación ambiental, tales como las comunidades de Lules, Cinco Saltos, Zárate, Villa Inflamable, etc. Por primera vez se están consensuando las políticas públicas en los territorios con los pueblos originarios y atendiendo los reclamos históricos de los campesinos. Para esto también creamos una, el Director de esta área es werken del pueblo mapuche y fue elegido por los pueblos originarios de la Argentina”. (Picolotti, 2007, Informe de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable al Jefe de Gabinete de Ministros).*

Pero también lo anterior requeriría una reingeniería institucional de la ubicación de la misma SAyDS. Así, se transfirió la *Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable* del Ministerio de Salud a la órbita de la *Jefatura de Gabinete de Ministros* (Decreto 830/06). En este nuevo ámbito, la SAyDS recibió nuevos recursos y facilidades para ampliar el personal lo que impulsó la definición de una nueva estructura organizativa.

Es necesario remarcar la diversificación y ampliación de actores que se produce en este periodo como resultado de la definición del territorio a través de las políticas y leyes ambientales. El estado en todos sus niveles, actores regionales nacionales o internacionales, bloques económicos internacionales, organismos internacionales de asistencia técnica, financiera, ONG's y otros actores de la sociedad civil, actores económicos e individuos (Bibiloni, 2008) son formalmente reconocidos como tales.

### Reflexiones finales

El artículo ha transitado por los ejes centrales de la definición estatal del territorio que contienen las principales políticas ambientales desde la década de 1970. La tabla 1 que se muestra al final resume los aspectos más relevantes y característicos de cada periodo y permite observar las dos líneas de análisis del trabajo: una temporal que recorre la evolución de la política ambiental en cinco periodos, y una perspectiva que busca responder a las características de la definición ideológica y hegemónica del ambiente -y, por ende, del territorio- de las políticas y leyes ambientales en cada periodo. Se ha mostrado cómo cada una de esas definiciones se derivan diferentes enfoques para enfrentar los problemas ambientales que inciden y permean la conformación de las legislaciones, las instituciones, las políticas, los instrumentos, los planes y los programas.

Entre los aspectos más arraigados, durante el periodo analizado, en la definición del ambiente en la política ambiental nacional, destacan:

a) La prevalencia y vigencia profunda de la concepción sanitarista del ambiente en las decisiones estatales, y con ella, la concentración en los problemas de la contaminación como el eje central de la cuestión. Ambiente, salud, vida, contaminación; son las categorías que atraviesan discursivamente esta perspectiva. La extensión de este sentido de lo ambiental representará un marco de sentido determinante para cualquier tipo de acción sobre el territorio, incluyendo, por ejemplo, los conflictos en torno a la habilitación o no de ciertas actividades económicas (papeleras, mineras, grandes monocultivos, etc.)

b) En consonancia con lo anterior, el lugar institucional que se dio a la cuestión ambiental siempre estuvo alejado de los organismos que comandan las definiciones económicas, salvo en el gobierno peronista de 1973. El ambiente se vinculó a los ministerios de salud o de desarrollo social, para ser finalmente entronizado en una secretaría propia

en la órbita directa del Poder Ejecutivo. Bajo un análisis institucional, lo ambiental y lo económico tuvieron pocas oportunidades de cruzarse o de vincularse como aspectos de una misma realidad.

c) Las definiciones de lo ambiental en la política pública nacional se manifiestan como una imagen especular de las definiciones y discusiones que se sucedían en los ámbitos internacionales. Prevalece en ellos la visión física del problema ambiental, es decir, una preocupación profunda por la contaminación física. En muchos casos, las respuestas dadas por la política ambiental nacional a los problemas ambientales han sido el producto de la reacción ante presiones o grandes reuniones internacionales bajo el auspicio de las principales organizaciones multilaterales (ONU, BID, CEPAL, BM), que aportaron recursos económicos e influyeron en la conformación de dimensiones críticas de la política ambiental. En este sentido, se puede decir que una parte sustantiva de las políticas, en sus lineamientos fundamentales, se formularon en esos escenarios internacionales y que, en todo caso, lo que se hizo en Argentina fue adaptarlas a sus condiciones particulares.

d) Es posible reconocer dos momentos de quiebres importantes en la política ambiental cuya influencia y preponderancia configuró nuevos paradigmas para entender el ambiente desde el discurso estatal:

I. La aparición del concepto de sustentabilidad fue decisivo, en cuanto impregnó el sentido de todo tipo de acciones, proyectos o programas ambientales. Merced a ese concepto la gestión ambiental, tanto desde una intervención marcadamente técnica y neutral a cargo del estado, pero como efectuada por cualquier otro actor, fue la clave de legitimación de la acción social sobre el territorio.

II. El tratamiento del conflicto social en las políticas ambientales: en el gobierno peronista de 1973-76 el territorio fue conceptualizado como un escenario de conflicto (principalmente entre actores estatales y nacionales), mientras que en la década de 1990 se afirmará la neutralidad del ambiente, su condición a-política, y el fin de los desacuerdos a su respecto. Unos años después, las políticas de ordenamiento territorial no podrán negar el conflicto dentro y por el territorio, pero sí enunciarán la necesidad de regularlo y controlarlo a través de procesos de construcción y fijación de consensos.

e) Por último, y sugiriendo nuevas áreas de indagación, las leyes y políticas ambientales enfocadas en este artículo significaron de algún modo un clima de época para el resto de políticas sobre el territorio (por ejemplo, las políticas o leyes mineras, sobre uso de agroquímicos, etc.), de modo que habilitan un análisis de las superposiciones, intensificaciones, tensiones, contrasentidos discursivos entre otras múltiples estructuras de regulación estatal del territorio.

**Comparación de la definición del territorio en las políticas ambientales nacionales  
en Argentina 1973-2010 (Elaboración propia).**

Período	Principales Políticas de Ambiente/Territorio	Estructura Administrativa Nacional	Categorías Nominales del Ambiente/Territorio	Sujetos de Intervención Dentro del Ambiente/Territorio
Tercer gobierno peronista 1973-1976	“Política Nacional de Medio Ambiente”	Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano – MINISTERIO DE ECONOMÍA	Recurso de poder (Soberanía política)- Su uso es un derecho nacional (Independencia Económica) Justicia Social	Estado nacional (Representación legítima del Pueblo)
Gobiernos militares 1976-1982	Acciones sanitarias: fiscalización y control del daño Creación de zonas de reserva o conservación	Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables y Ecología – SECRETARÍA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA Subsecretaría de Medio Ambiente – MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y MEDIO AMBIENTE	Medio físico y biológico Daño	Estado nacional Empresas del sector privado Asociaciones y fundaciones civiles (escasas)
Gobierno radical 1983-1989	Acciones sanitarias: fiscalización y control del daño Uso sostenido y planificación de recursos naturales Aparición de normativas provinciales	Subsecretaría de Política Ambiental – SECRETARÍA DE ESTADO DE LA PRESIDENCIA  Comisión Nacional de Política Ambiental	Medio físico y biológico Reservorio de recursos naturales	Estado (nacional y provincial) Empresas del sector privado ONG’s y Fundaciones civiles Organizaciones Internacionales (Asistencia técnica)
Gobierno menemista 1989-1999	Constitucionalización del Ambiente “Sistema Nacional de Medio Ambiente -Proyecto de Desarrollo Institucional Ambiental (BID)” Gestión ambiental	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano – PRESIDENCIA DE LA NACIÓN Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable – PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	Sostenible (Capitalización y objetivación/ Racionalidad económica y técnica) Derecho “al ambiente” Apto para actividades productivas	Estado (nacional, provincial, municipal) Empresas del sector privado ONG’s y Fundaciones civiles Organizaciones Internacionales (Asistencia técnica)

Gobiernos Alianza-Kirchneristas 1999-2010	“Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad” Ordenamiento Territorial/ Gobernabilidad Ambiental Educación ambiental	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental – MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable – MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable – MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable – JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	Sustentable Ambiente físico y ambiente social	Estado (nacional, provincial, municipal) Actores regionales nacionales o internacionales Bloques económicos internacionales Organismos internacionales de asistencia técnica y financiera Individuos, ONG’s y otros actores de la sociedad civil Actores económicos
---	---	--	--	--



<sup>1</sup> Martínez Allier utiliza el concepto de “lenguajes de valoración” (1992) para referirse al modo que tiene diferentes grupos sociales para hacer del territorio un espacio de significación. Por su parte, Jolly (2012) coincide en que existe una tendencia a entender el territorio como un valor o un sistema de valores que unos actores sociales le asignan a un territorio determinado, y aún como el ‘sentimiento de pertenencia’ a aquel. Por eso comienza a utilizar el término “territorialidad” para registrar el paso de una idea de territorio como área u objeto material, a un valor, fundamentado en la subjetividad humana. Por último, también Gudynas (2003:43) afirma que “las distintas ideas que hoy enfrentamos sobre el ambiente responden a conceptos desarrollados socialmente para entender y aprender nuestro entorno”.

<sup>2</sup> Más que una “falsa conciencia”, o una mera imagen distorsionada de la realidad, con este concepto pretendemos marcar el carácter clasista y hegemónico de una producción de sentido sobre el espacio. Como ya lo decía Gramsci, se trata de “ideologías históricamente orgánicas, o sea que son necesarias para una cierta estructura (...) tienen una validez ‘psicológica’: ‘organizan’ las masas humanas, forman el terreno en el que los hombres se mueven, adquieren conciencia de su posición, luchan, etcétera” (1984: 159).

<sup>3</sup> Leis (2001) señala que según el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1971 apenas 12 países contaban con agencias estatales para cuidar el medio ambiente (entre ellos, Gran Bretaña, Francia, Canadá, Alemania Occidental y Estados Unidos) y diez años después eran 140 los países que habían creado órganos administrativos en esta área.

<sup>4</sup> Por ejemplo, según Nonna (2009), tal es el enfoque de la Ley nacional 2.797 de 1891, de purificación de residuos cloacales e industriales que se arrojan a los ríos.

<sup>5</sup> Asimismo, esta Secretaría tuvo su correlato en la creación de una comisión de nombre similar tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados.

<sup>6</sup> Sobre esta denominación se puede ver Germani (1965); Garretón (1995); Cavarozzi (1996).

<sup>7</sup> El artículo 40º de esa Constitución establecía que “La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Salvo la importación y exportación, que estarán a cargo del Estado, de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley, toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios. Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedad imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto que se convendrá con las provincias.”

<sup>8</sup> En este sentido, Leis (2001) señala que este tipo de concepciones del ambiente y del territorio elaboradas desde países como Argentina, que participaron de la Conferencia de la ONU en Estocolmo en 1972, fueron las que permearon en el documento final de la misma.

<sup>9</sup> Con este concepto Leis (2001) se refiere a una línea de acción que fue propuesta en la época por cierta corriente de la teoría política ambiental y que une el tratamiento de la cuestión ambiental a un contexto de crisis económica de escasez de recursos (incluidos los recursos naturales) y a una centralización excesiva y autoritaria del poder.

<sup>10</sup> Desde 1963 existía en la Argentina la Fundación Bariloche; en 1977 se creó Vida Silvestre Argentina; en 1981, la Academia Argentina de Ciencias del Ambiente y en 1982, la Fundación para la Defensa del Ambiente (FUNAM) (Estrada Oyuela, 2007)

<sup>11</sup> Morales Lambertini (1996) sostiene que este cambio de orientación de lo ambiental se asienta en una tesis de dominio responsable de la naturaleza que reconoce no tan solo una responsabilidad negativa (evitar daños) sino también una responsabilidad positiva salvaguardando los procesos naturales en peligro por ejemplo, por medio de la investigación científica y las innovaciones tecnológicas.

<sup>12</sup> Entre las organizaciones no gubernamentales nacidas desde entonces puede citarse a la organización Amigos de la Tierra-Argentina (1984); a la Fundación Ambiente y Recursos Naturales-FARN (1985), a la filial argentina de Greenpeace (1987) y a la Fundación para la Conservación de las Especies y el Medio Ambiente-FUCEMA (1990).

<sup>13</sup> Una enumeración de las leyes vinculadas al ambiente que se crearon durante la década del '90 puede encontrarse en Díaz (2009).

<sup>14</sup> El PNUD (1992: 10) define la gestión ambiental como “la estrategia mediante la cual se organizan las

actividades antrópicas que afectan el ambiente con miras a lograr el máximo beneficio social y prevenir y mitigar los problemas potenciales atacando de raíz sus causas”.

<sup>15</sup> Préstamos 768/OC-AR y 907/SF-AR. Su costo total se calculó en 30 millones de dólares; 24 millones fueron aportados por el BID.

<sup>16</sup> En un documento de la época, la CEPAL, por ejemplo, también define que “el desarrollo sostenible se apoya en el reconocimiento de la función que cumple el medio ambiente y los recursos naturales como base de sustentación material, ecosistémica, ambiental y energética de los procesos económicos” (2000: 91).

<sup>17</sup> En la discusión internacional de estos años este concepto involucra no sólo aspectos biológicos o físicos sino también educativos y económicos (cf. PNUD, 1990).

<sup>18</sup> En este período se crea el Registro Nacional de Organizaciones Ambientales (RENOA) que entre 1989 y 1995 registra la creación de 22 asociaciones sin fines de lucro, y 48 fundaciones. En total, el Registro acumula un total de 200 entidades en el período (Díaz, 2009). Lamas calcula que entre las ONG’s registradas y las no registradas al año 1998 había unas 1200 entidades. Además, desde el Estado se promovió todo un involucramiento de las mismas en programas y proyectos con financiación nacional e internacional (Lamas, 1998; Díaz, 2009).

<sup>19</sup> Según el análisis del gasto público nacional de la CEPAL (2002) para el período 1994-2000 las áreas que concentran los gastos presupuestarios son protección de áreas naturales y seminaturales y protección y recuperación de suelos, aguas subterráneas y superficiales; gestión de desechos líquidos, y actividades de investigación y desarrollo.

<sup>20</sup> Decreto N° 20-99.

<sup>21</sup> El Programa 21 fue el documento impulsado desde la ONU que condensó recomendaciones y líneas de acción para los países, materializando un nuevo aporte al marco conceptual dentro del cual se darán los debates, negociaciones y procesos de formulación de políticas de prácticamente todos los organismos multilaterales: la *economía verde*.

<sup>22</sup> El art. 2º amplía esos objetivos a, entre otros, asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales; promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras; prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente posibilitando la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo; establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental

<sup>23</sup> En la misma época de la sanción de la LGA se sancionaron las leyes N° 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales; la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la gestión de los PCBs (N° 25.670); la Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión Ambiental de las Aguas N° 25.688. Luego, se sancionarán la Ley de Libre acceso a la Información Pública Ambiental (N° 25.831) y la Ley Cuenca Matanza-Riachuelo (N° 26.168).

<sup>24</sup> Este asunto reavivó una amplísima discusión acerca de las relaciones entre Nación y Provincia; ejemplo de estos análisis son los de Sabsay y Di Paola (2002); Bibiloni (2008), Rodríguez Salas (2012)

<sup>25</sup> Por ejemplo, según el Colectivo Voces de Alerta (2011), el Informe de Impacto Ambiental del proyecto Potasio Río Colorado, ubicado en el Departamento de Malargüe, provincia de Mendoza, “consta de 3.400 páginas. Un gran número de estas páginas se encontraban en idioma inglés, hecho que fue marcado por la Universidad Tecnológica Nacional-Sede Mendoza, encargada de realizar el dictamen técnico. Sin embargo, la empresa no solo no subsanó el tema sino que, en información presentada un año después, parte de la cual también en inglés se indicaba que ‘En caso de alguna diferencia entre el texto en inglés y el español contenido en este plano, el texto en inglés tomará precedencia’” (2011:93.94).

<sup>26</sup> El Decreto N° 487-04 organiza a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable en la Subsecretaría de Planificación, Ordenamiento y Calidad Ambiental y la Subsecretaría de Recursos Naturales, Normativa, Investigación y Relaciones Internacionales.

## Referencias bibliográficas

**Accesburd, E.** (2011) “La naturaleza discursiva en los diferentes sectores en los conflictos mineros en Argentina”. Trabajo presentado en las IX Jornadas de Sociología, Universidad de Buenos Aires, 8-12 de agosto, sin publicar.

**Alimonda, H.** (2008) “Introducción”, en *Gestión Ambiental y conflicto social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 13-24.

**Andrieu, P. E.** (1994). “Políticas y Gestión Pública de la Preservación del Medio Ambiente en Argentina: Aspectos institucionales al nivel nacional”, en Andrieu, P.E. y Tombesi, P. (comps), *Política y Administración del Ambiente y Recursos Naturales en Argentina*, pp. 507-523. Buenos Aires: Programa de Estudios sobre la Modernización del Estado y las Políticas Públicas en Argentina. Disponible en <http://www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/bibliotecadigital/andrieu/pdf/CD-LIBRO-6/index6.htm> consultado el 13 de diciembre de 2012.

**Bibiloni,** (2008) *Medio Ambiente y política: una visión integradora para gestiones viables*. Buenos Aires: RAP.

**Brailovsky, A.E.; Foguelman, D.** (1991) *Memoria Verde: Historia Ecológica de la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

**CEPAL** (1994) *Políticas públicas para el desarrollo sustentable: la gestión integrada de cuencas*. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/19759/lcr1399s.pdf> consultado el 15 de diciembre de 2012.

**CEPAL** (2000) *Desafíos e innovaciones en la gestión ambiental*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/9835/P9835.xml&xsl=/dmaah/tpl/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xsl> consultado el 13 de diciembre de 2012.

**CEPAL** (2002) *Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://www.eclac.org/ddsah/publicaciones/xml/6/11486/lcl1758e.pdf> consultado el 15 de diciembre de 2012.

**CEPAL** (2004) *Política y gestión ambiental en Argentina: gasto y financiamiento*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/20745/lcl2190e.pdf> consultado el 13 de diciembre de 2012.

**Ciuffolini, M. A.** (2010) *Resistencias. Luchas Sociales Urbanas en Córdoba post- 2001*. Córdoba: EDUCC.

**Ciuffolini, M. A. y Nuñez, A.** (Comp.) (2011) *Política y territorialidad en tres ciudades argentinas*. Buenos Aires: Ediciones El colectivo.

**Ciuffolini, M. A.** (2009) *En el llano todo quema: movimientos y luchas urbanas y campesinas en la Córdoba de hoy*. Córdoba: EDUCC.

**Colectivo Voces de Alerta (AA.VV)** (2011) *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina. Guía para desmontar el imaginario prominero*. Buenos Aires: El Colectivo / Herramienta.

**Coria, S.** (1998). “Desarrollo Sustentable”. En S. Coria *et.al*, El rumbo ambiental en la Argentina. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, pp. 11-60.

**Cotarelo, M.C.** (2005) “Recursos naturales y conflicto social en la Argentina actual”. *Revista OSAL*, 17: 67-77.

**Delgado Ramos, G. C.** (2012). “Extractivismo, fronteras ecológicas y geopolítica de los recursos”. *Revista América Latina en movimiento*, año 36: 1-4.

**Díaz, M. del V.** (2006). “La política ambiental argentina: su errático desarrollo”. *Kairos*, Año 10, n° 18. Disponible en <http://www.revistakairos.org/k18-archivos/Diaz%20M.pdf> consultado el 23 de abril de 2012.

**Díaz, M. del V.** (2009) *La política ambiental argentina: entre 1973-1999*. San Juan: EUSJ.

**Erbiti, C.** (2011) “Trayectoria de las instituciones nacionales con competencias ambientales en el periodo 1970-2010”. Ponencia presentada en Sexto Congreso Argentino de Administración Pública. Julio, Resistencia, Provincia de Chaco. Disponible en [http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/ERBITI\\_Cecilia.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/ERBITI_Cecilia.pdf) consultado el 12 de diciembre de 2012.

**Escobar, A.** (1998) *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

**Estrada Oyuela, R.** (2007) La preocupación política por el ambiente y la administración. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* [en línea], Año 13, N° 24: 19-38. Disponible en: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/24/02.pdf> consultado el 12 de diciembre de 2012.

**Garretón, M.** (1995). *Hacia una nueva era política. Estudios sobre las democratizaciones*. Santiago de Chile: FCE.

**Gramsci, A.** (1984) *Cuadernos desde la Cárcel*. México: Ediciones Era.

**Gudynas, E.** (2009) “Derecho de la Naturaleza y políticas ambientales”. En Acosta, A. y Martínez, E. (comps.), *Derechos de la Naturaleza*, pp. 39-50. Quito: Abya-Yala.

**Hannigan, J.** (2009) *Sociología ambiental*. Petrópolis: Vozes.

**Henríquez, M. & Nozica, G.** (2012) “Ejes para revisar el marco regulatorio minero argentino”. Trabajo preparado para su presentación en el 6° Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

**Lamas, A.** (1998) “Situación institucional: rumbo actual y deseado”. En S. Coria *et al.*, *El rumbo ambiental en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, pp. 257-297.

**Lander, E.** (2000) “Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntrico”. En Lander, E. (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 246-258.

**Lander, E.** (2011) “La economía verde: el lobo se viste con piel de cordero”. Transnational Institute, Disponible en <http://www.tni.org/es/report/la-economia-verde-el-lobo-se-viste-con-piel-de-cordero> consultado el 12 de diciembre de 2012.

**Leff, E.** (1986) “Globalización, racionalidad ambiental y desarrollo sustentable”. *Ecología y capital*, México, Siglo XXI/IIS-UNAM. Disponible en <http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/descargas/leff08.pdf>, consultado el 12 de diciembre de 2012.

**Leis, H.R.** (2001) *Modernidad insustentable*. Montevideo: Nordan.

**Machado Aráoz, H.** (2011) “El auge de la Minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo”, en *La Naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. pp. 135-179.

**Marcellesi, F.** (2009) “Ecología política: génesis, teoría y praxis de la ideología verde”. Cuadernos Bakeaz, N° 85. Disponible en [http://pdf.bakeaz.efaber.net/publication/full\\_text/102/CB85\\_maqueta\\_pdf.pdf](http://pdf.bakeaz.efaber.net/publication/full_text/102/CB85_maqueta_pdf.pdf) consultado el 12 de diciembre de 2012.

**Marín, C.** (2009) “El ‘no a la mina’ de Esquel como acontecimiento: otro mundo posible”. En M. Svampa, y M. A. Antonelli (comp.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos, pp. 181-204.

**Martínez Allier, J.** (1992) *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Barcelona: Icaria.

**Morales Lamberti, A.** (1996) *Temas de Derecho Ambiental*. Córdoba: Córdoba Editora.

**Morales Lamberti, A.** (2008) “Gestión y Remediación de Pasivos Ambientales. Políticas y Atribución de Responsabilidad”. *Estudios de Derecho Ambiental*, Vol. I, N° 1: 6-234.

**Nuñez, A.** (2009) “Abrir la política urbana y las necesidades sociales. Ni empresarios, ni burócratas ni vecinos: estatalidad profunda y estatalidad extensa”. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. IX No. 30:297-347.

**Coria, S.; Devia, L.; Lamas, A.; Nonna, S.; Villanueva, C.** (1998) *El rumbo ambiental en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

**Peron, J. D.** (1972) “Mensaje Ambiental a los Pueblos y Gobiernos del Mundo”. Disponible en <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=5187> consultado el 1 de julio de 2012.

**Picolotti, R.** (2007, julio) “Informe de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable al Jefe de Gabinete de Ministros”. Disponible en [www.ambiente.gov.ar/archivos/.../071107\\_informe\\_Romina\\_AF.doc](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/.../071107_informe_Romina_AF.doc) consultado el 25 de noviembre de 2012.

**Presidencia de la Nación** (2005) *Objetivos del Milenio. Informe País 2005*. Proyecto PNUD/ARG/04/046

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (PNUD) (1990) *Desarrollo Humano: Informe 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1992) *Manual y guías para la gestión ambiental y el desarrollo sostenible*. New York: CEPAL.

**Ramírez, O.** (2007) “El espejo invertido de la realidad: del discurso del desarrollo a la apología de la gestión ambiental”. *Avá Revista de Antropología*, 10:66-77.

**Raza, W.** (2000) “Desarrollo capitalista, neoliberalismo y ambiente en América Latina: Una breve sinopsis”. *Ecología Política*, 20:153-165.

**Rodríguez Becerra, M.** (2009) “¿Hacer más verde al Estado colombiano?”. *Revista de Estudios Sociales*, N° 32: 18-33.

**Rodríguez Panqueva, D.** (2011) *Capitalismo Verde. Una mirada a la estrategia de BID en cambio climático*. Bogotá: Censat Agua Viva.

**Rodríguez Salas, G.** (2012) “Situación de la política y la gestión ambiental en la Argentina Federal”, en de los Santos Gómez (coord.), *El ambiente en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires: AbeledoPerrot, pp. 33-60.

**Romero Lankao, P.** (1996) “Visión y esquemas de gestión estatal de lo ambiental. ¿Sustentadores de una política racional?”. *Revista Política y Cultura*, 17: 203-217.

**Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)** (2004, Marzo) “Bases para una agenda ambiental nacional. Política ambiental sostenible para el crecimiento y la equidad”. Ministerio de Salud. Disponible en [http://aplicaciones.medioambiente.gov.ar/archivos/web/biblioteca/File/documentos\\_secretara/base\\_agenda\\_ambiental\\_nac.pdf](http://aplicaciones.medioambiente.gov.ar/archivos/web/biblioteca/File/documentos_secretara/base_agenda_ambiental_nac.pdf) consultado el 25 de noviembre de 2012.

**Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)** (2004). “GEO Argentina 2004. Perspectivas de Medio Ambiente en Argentina”. PNUMA-SAyDS. Ministerio de Salud. Disponible en [http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/GEO/File/Geo\\_Argentina\\_2004.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/GEO/File/Geo_Argentina_2004.pdf) consultado el 4 de octubre de 2012.

**Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)** (2005) “Sistema de indicadores de desarrollo sostenible Republica Argentina”. PNUMA-SAyDS. Ministerio de Salud. Disponible en [http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/Indicadores/File/Sidsa%20Libro%20Final\\_1.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/Indicadores/File/Sidsa%20Libro%20Final_1.pdf) consultado el 8 de septiembre de 2012.

**Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)**(2007). “Informe al Jefe de Gabinete de Ministros”. Disponible en [http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&src=s&source=web&cd=1&cad=rja&sqi=2&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ambiente.gov.ar%2Farchivos%2Fweb%2Ffile%2F071107\\_informe\\_Romina\\_AF.doc&ei=8HtjUJ34LsqU0AGWzIDgBw&usq=AFQjCNHIkGg\\_Czvc2rLjLey2fZJUEySZA&sig2=duemVYBW0CjDfgTe2qdECA](http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&src=s&source=web&cd=1&cad=rja&sqi=2&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ambiente.gov.ar%2Farchivos%2Fweb%2Ffile%2F071107_informe_Romina_AF.doc&ei=8HtjUJ34LsqU0AGWzIDgBw&usq=AFQjCNHIkGg_Czvc2rLjLey2fZJUEySZA&sig2=duemVYBW0CjDfgTe2qdECA) consultado el 12 de diciembre de 2012.

**Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (SDSyPA)**. (2001). “Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable”. Disponible en <http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/DCSyLD/File/ends.pdf> consultado el 12 de diciembre de 2012.

**Seoane, J.** (2005) “Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas”. *Revista OSAL*, n° 17: 93-107.

**Svampa, M. y Antonelli, M.** (2009) (Ed.) *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.

**Svampa, M.** (2010) “Entre la Obsesión del desarrollo y el giro eco-territorial”. C. Korol (comp.), *Resistencias populares a la recolonización del continente* (Primera Parte). Buenos Aires: América Libre, ), pp-79-106.

**Sabsay, D. A. y Di Paola, M. E.** (2002) “El federalismo y la nueva Ley General de Ambiente”. *Anales de Legislación Argentina*, n° 32:47-54.

**Taddei, E.** (2012) “Mundialización neoliberal, “nuevo internacionalismo” y coordinaciones regionales e internacionales en torno a la defensa de los bienes comunes naturales: proyecciones y significación de las experiencias populares de Nuestra América” [CLASE]. En: Curso virtual “Extractivismo y resistencias sociales en Nuestra América: conflictos en torno a los bienes comunes y horizontes emancipatorios” (Programa Latinoamericano de Educación a Distancia, Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires, Junio 2012).

**Torres Salcido, G.; Ramos Chávez, H.** (2008) “Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. L, Núm. 203: pp. 75-95.

**Wallerstein, I.** (1996) *Después del liberalismo*. México: Siglo XXI.

# Representaciones de pobres y pobreza en los agentes de la Política Social argentina

*Conceptual representations of poor people and poverty in Argentina's social policy officers*

## **María Belén Aenlle**

Licenciada en Trabajo Social y Magister en Política Social, Universidad de Buenos Aires. Docente de Investigación Social, Universidad Nacional de Moreno.  
baenlle@yahoo.com.ar

## **Resumen**

A pesar de su relevancia, las representaciones conceptuales de quienes intervienen en el diseño y la implementación de políticas sociales son un campo poco trabajado. Sostenemos en este artículo que las representaciones constituyen un factor importante para comprender cómo se reproducen, se modifican y coexisten paradigmas dominantes y alternativos respecto de las problemáticas, los grupos y los individuos involucrados, y revelan cómo se producen o perpetúan significaciones y acciones en relación a las personas pobres y a la pobreza. El objetivo general de este trabajo es describir y analizar las representaciones de pobres y pobreza en el imaginario de planificadores e implementadores de políticas sociales; para ello se propone una construcción tipológica con base en tres categorías de representaciones: institucional transformadora, institucional tradicional y esencialista.

**Palabras clave:** representaciones, pobres, pobreza, desigualdades, agentes de la política social.

## **Abstract**

*Notwithstanding the relevance of the conceptual representations of policy officers involved in both the design and implementation of social policies with regard to poverty, little academic attention has been addressed to them. In this work we assess their relevance in order to understand how prevailing and alternative conceptual or ideological paradigms of poor people and poverty at large, contribute to produce and eventually to perpetuate policy interventions*

## **Recibido**

21.1.13

## **Aprobado**

26.3.13

*and meanings with regard to the persons and situations to which policies are addressed. Our main goal is to build a typology of these representation as well to discuss the ways they influence social policy-making and implementation. Three categories of representations are thus identified: institutional transformative, institutional traditionalist, and essentialist.*

**Key words:** *representations, poverty, poor people, inequalities, social policy effectors.*

## Introducción

El modelo sociopolítico que se impuso en la Argentina en la década de 1990 significó una profunda transformación social: crecimiento de la desigualdad, de la desintegración social y aumento de la pobreza. La necesidad de las ciencias sociales de dar cuenta de las nuevas formas de pobreza condujo a la delineación y al perfeccionamiento de distintos instrumentos de medición, más que abrir una instancia de discusión que posibilitara repensarlas política y conceptualmente, tendencia en la que influyeron los requerimientos de los organismos internacionales involucrados en las estrategias y políticas respectivas. Aunque paralelamente se observa un incremento de los estudios e investigaciones cualitativas, éstos están centrados en la descripción y comprensión de las estrategias de vida de las personas pobres y, en menor medida, en sus subjetividades y autopercepción de la pobreza, así como en los modos como se describen las diferentes categorías de pobreza. Si bien existen algunos estudios de las representaciones presentes en los programas sociales, no ha tenido la misma relevancia el abordaje de las representaciones sobre pobres y pobreza de los diversos agentes de la política social, de planificadores y de implementadores; nos interesa entonces recorrer este camino poco transitado. La importancia de esas representaciones radica en que ellas gravitan en el diseño de los programas, en las acciones y en la conformación del “sentido común” que se despliega alrededor de la pobreza y la desigualdad. Ellas devienen un factor relevante para comprender cómo se reproducen, se modifican y coexisten paradigmas dominantes y alternativos, y cómo se producen o perpetúan significaciones en relación a las personas pobres y a la pobreza. En años recientes se ha producido en Argentina cierto alejamiento de la política social neoliberal; prueba de ello son la Asignación Universal por Hijo (AUH) y los cambios en la política laboral y previsional, entre otros. Pero el modelo asistencial de política social construido por el neoliberalismo aún mantiene presencia.

En este artículo nos proponemos hacer un primer acercamiento a varios interrogantes sobre el tema, con relación al modo como los planificadores e implementadores de políticas sociales posteriores a 2003 se representan a las personas pobres y a la pobreza. En primer lugar planteamos algunas consideraciones sobre nuestra comprensión del con-

cepto de representaciones y de su relación con las políticas sociales; a continuación discutimos su importancia e implicaciones en los actores de la política social. Sobre la base del análisis de entrevistas en profundidad efectuadas a planificadores e implementadores, proponemos una tipología de sus representaciones, formulando por último algunas interrogantes referidas principalmente a las lógicas en pugna que están presentes en ellas y a la relevancia de su comprensión para un mayor conocimiento de las problemáticas presentes en la elaboración y ejecución de las políticas sociales.

## Representaciones y designación de identidades

Para poder acercarnos a la relación de la Política Social y las representaciones, resulta necesario presentar algunas perspectivas y debates en torno a dicha noción de representaciones, de manera de puntualizar algunos aspectos y nociones que tendremos en cuenta en nuestro análisis.

Desde distintas disciplinas y sus múltiples enfoques, el concepto de representaciones, presenta variadas acepciones y perspectivas, haciéndose central en todas, la relación entre los elementos objetivos y subjetivos de los procesos sociales y el vínculo entre lo individual y lo social, entre las formas de conocer objetivas e intersubjetivas.

Moscovici (1986: 472) observa que “en tanto que fenómenos, las representaciones sociales se presentan bajo formas variadas, más o menos complejas. Imágenes que condensan un conjunto de significados; sistemas de referencia que nos permiten interpretar lo que nos sucede, e incluso dar un sentido a lo inesperado; categorías que sirven para clasificar circunstancias, fenómenos e individuos con quienes tenemos algo que ver; teorías que permiten establecer hechos sobre ellos”. También resalta que las representaciones son un “conjunto de conceptos, declaraciones y explicaciones originadas en la vida cotidiana, en el curso de las comunicaciones interindividuales que equivalen, en nuestra sociedad, a los mitos y sistemas de creencias de las sociedades tradicionales; pudiendo, incluso, afirmarse que son la versión contemporánea del sentido común” (Moscovici, 1981: 181). Las representaciones no están limitadas a ser un reflejo del mundo, sino que pueden ser algo diferente, en las representaciones los seres humanos completan el mundo o le agregan elementos (Raiter, 2002: 13). Por su parte Altamirano (1990: 12) afirma: “...al destacar el carácter imaginario de determinada representación, o constelación de representaciones, símbolos, significaciones, lo que se subraya es no sólo la línea que la separa de lo considerado real, sino también su carácter no reflejo...lo imaginario es, pues, inventivo, productivo, no meramente reproductivo...”.

De acuerdo a estas argumentaciones y siguiendo a Vasilachis (2003: 102) entendemos las representaciones sociales como formulaciones sintéticas de sentido, descriptibles y diferenciables, producidas por actores sociales como formas de interpretación y símbo-

lización de aspectos clave de su experiencia social; como construcciones simbólicas que los sujetos crean o a las que apelan para interpretar el mundo, reflexionar sobre su propia situación y la de los demás, así como para determinar el alcance y la posibilidad de su acción histórica, fijando identidades, posiciones sociales y formas de acción.

Una de las funciones de las representaciones, fundamental para el tema que estamos trabajando, es la designación de identidades. Baczkó (1991: 28) sostiene que las representaciones designan identidades colectivas, fijando modelos formadores como el de “jefe”, “buen súbito”, “valiente guerrero”, “militante”, etc., modelos que no funcionan como simples tipologías descriptivas, sino que marcan “territorios” y fronteras, definiendo relaciones con los “otros”, formando imágenes de “amigos” y “enemigos”, de rivales y aliados. Esta institución de identidad (Bourdieu, 1985: 81), es fundamental porque impone un nombre, asigna una esencia social, impone un derecho de ser y hacer, marca límites y fronteras. Es importante destacar que, como muestra Raiter (2002), los contenidos de las representaciones no son neutros, se toman decisiones, se planifica la vida, se elijen objetivos, a partir de, teniendo en cuenta o condicionados por las imágenes que se tienen de los acontecimientos y hechos del mundo. Nunca se actúa desde los hechos u objetos en sí, sino desde las representaciones construidas.

En la construcción de imágenes el sujeto es necesariamente activo, y estas imágenes constituyen las creencias del sujeto sobre el mundo. El sujeto tiene creencias acerca de “los otros”, de las “identidades” y de las “diferencias”; el papel de las creencias previas es fundamental en la construcción de nuevas representaciones (Raiter, 2002). Las representaciones y las creencias se relacionan así con la institución de identidades, con la esencia social, que Bourdieu (1985) define como el conjunto de atributos y atribuciones sociales que produce el acto de institución, y con el concepto de identidad existencial que Vasilachis (2003) considera como uno de los dos elementos constitutivos de la identidad. Esta autora plantea que la identidad está conformada por el elemento existencial y por el elemento esencial o identidad esencial. En el primero los sujetos que poseen bienes económica o socialmente valiosos, marcan la diferencia en la posesión y en la privación de otros, asignando acciones, atribuciones y calificaciones, que legitiman y justifican posiciones, consolidando relaciones de poder y dominación, negando el segundo elemento, lo común que es propio y que puede ser desarrollado por todos. A lo que sumamos que estas acciones, atribuciones y calificaciones, se constituyen en creencias sobre la identidad de la persona, y se generalizan conformándose como estereotipos.

Ahora bien, cuando hablamos de la igualdad en la identidad esencial no estamos retomando posiciones del individualismo sino reafirmando justamente que las desigualdades son relacionales, que son creaciones sociales. Así, si bien todos los sujetos son esencialmente iguales, los poseedores de bienes económica o socialmente valiosos tienen más posibilidades de nombrar e imponer sus representaciones, provocando el adve-

nimiento de esa realidad, por la eficacia propia de la evocación, de lo que representan (Bourdieu, 1985). En palabras de Foucault (1993) el poder produce lo real, produce campos de objetos y rituales de verdad, por lo que se hace aún más interesante analizar las representaciones de los actores o grupos con poder de nombrar. La desigualdad persistente entre categorías surge porque las personas que controlan el acceso a recursos productores de valor resuelven problemas organizacionales por medio de distinciones categoriales. Una categoría aglutina actores considerados semejantes y define relaciones entre ambos; las categorías se centran en límites (Tilly, 2000: 75). El trabajo categorial siempre implica atribuir cualidades distintivas a los actores, a uno y otro lado de los límites (Tilly, 2000: 79). Y en los límites que separan de los miembros de otras categorías, los sujetos recurren a la interacción, el miedo, la esperanza y la imaginación para construir historias que mantengan esos límites. Así las creencias compartidas desempeñan un papel significativo en el funcionamiento de la desigualdad categorial y limitan las alternativas organizacionales, que los participantes consideran, temen o desean (Tilly, 2000: 114). Las representaciones y las creencias de los sujetos con poder de nombrar, intervienen entonces más fuertemente en la creación de categorías y clasificaciones, de estereotipos, en la delimitación de fronteras y posibilidades, manteniendo y justificando las desigualdades sociales.

### **Política Social, actores y representaciones**

Los diferentes modelos de política social tienen relación con diversas representaciones sobre la pobreza; varios autores les conceden particular importancia. Por ejemplo Álvarez Leguizamón (2001), al proponer una tipología de programas para gestionar la pobreza en la Argentina, toma en cuenta tres dimensiones: la forma de articulación (relación jerárquica y funciones asignadas a las distintas instituciones participantes); la manera en que se asignan y canalizan los fondos a los destinatarios; y la que considera más importante: la representación de la pobreza que tiene el programa. Ampliando esta visión Cardarelli y Rosenfeld (2000: 58) sostienen que todo programa o proyecto social opera sobre la base de una concepción social y política convalidada respecto de quiénes son “los otros”; no solamente en términos de cuáles son las categorías de personas en “condiciones de riesgo” que requieren intervención estatal, sino a partir de una representación social de la vida cotidiana de los “diferentes”, de sus necesidades y expectativas. En esta línea Tenti Fanfani (1992) afirma que las políticas asistenciales contemporáneas, proclamándose participativas, promocionales y centradas en las necesidades, por lo general también presuponen una serie de necesidades, prioridades y preferencias de las poblaciones. De manera coincidente, afirma Danani (2006) que la política social y los programas sociales condensan, manifiestan, y vehiculizan representaciones sobre la “generalidad del orden” y “los modelos socialmente deseables”, sobre quiénes son “los otros” e imponiendo de determinadas representaciones que son objeto de luchas simbólicas.

Participan y deciden en este campo actores cuyas interacciones preparan y condicionan las decisiones centrales de una política (Aguilar Villanueva, 1996: 25) y actores que la implementan y desde esa implementación también construyen y reconstruyen las políticas sociales. Vale decir, estamos en presencia en consecuencia de un habitus particular, donde se diseñan e implementan las políticas como lugar de producción y reproducción social, y a los sujetos que participan del mismo no solo como reproductores de ideologías dominantes. Al respecto es interesante lo planteado por Escolar (2000: 32): “En la medida en que los individuos se identifican con los fines de la institución aceptándolos como válidos, en esa medida la institución existe y se reproduce. Sin embargo, en cuanto cada individuo imprime en su relación con la institución su historia personal y su vinculación con otras instituciones esta reproducción siempre será algo diferente, y por lo tanto, siempre será creación, producción de algo nuevo, en la medida en que su inserción en estas instituciones adopta formas organizacionales específicas y singulares, tampoco se trata de una mera proyección subjetiva y aislada”. Los actores que intervienen en las políticas provienen de recorridos y trayectorias heterogéneos; operan con supuestos y categorías relativas a la comparación y comportamientos de la “realidad”, que configuran “modelos conceptuales”, “marcas de referencia”, implícitos o explícitos, que determinan la manera de describir los hechos, de definirlos y problematizarlos, de clasificarlos y explicarlos, condicionando las acciones (Aguilar Villanueva 1996:36).

Decimos entonces que el espacio institucional en que estos actores se reúnen está atravesado por el paradigma vigente y dominante y por una construcción política, técnica y social de la pobreza, construcción vinculada a una historia y a este período histórico particular, construcción que cristaliza y legitima las percepciones y modalidades de intervención del estado y la sociedad como paradigma de políticas sociales (Cardarelli y Rosenfeld, 2000). Pero si bien es importante el peso de este discurso dominante, son también importantes las representaciones de quienes tienen poder y autoridad de nombrar y clasificar a las personas pobres. Cada actor tendrá representaciones acerca de los “pobres” y “la pobreza” y en la conformación habrán intervenido: su posición en el espacio social, su socialización, su preparación técnica, etc.; e intervendrán también, de maneras diversas, tanto en la conformación como en la reelaboración, los postulados del paradigma vigente, las lógicas de los organismos internacionales, del propio estado nacional, y del espacio concreto en que se diseñan e implementan las políticas. Los actores sociales, incluso los agentes del estado, reproducen y producen, desde su posición en el espacio social, representaciones que interactúan con las que se vehiculizan en el aparato del estado, es importante comprender estas representaciones y esta interacción para comprender la Política Social y la reproducción de las desigualdades.

## **Las representaciones de los planificadores e implementadores de la Política Social.**

A los efectos de proceder con nuestro análisis, seleccionamos tres experiencias programáticas, posteriores a 2003, del ámbito nacional, provincial (Prov. de Buenos Aires) y local (ciudad de Chascomús). Los programas analizados y tomados como marcos referenciales e institucionales de planificadores e implementadores, fueron entonces: “Programa Familias por la Inclusión Social” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación); “El Trabajo Dignifica” (Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires) y “Entre Todos” (Secretaría de Desarrollo Social de la ciudad de Chascomús). Al practicar esta selección consideramos que tales programas emergen de líneas o ejes asumidos como centrales y prioritarios por el gobierno nacional: familia, trabajo y alimentación.

Nuestro punto de partida plantea que la política social y, en particular, los programas sociales, se construyen y reconstruyen en las interacciones de múltiples actores. De acuerdo a esto, nos centramos en dos tipos de agentes: planificadores e implementadores. Es decir, nos referimos a personas que en forma diversa han participado en el diseño formal de un programa, y a personas que no han participado en el diseño formal, pero que implementan los programas territorialmente y con sus prácticas intervienen en el rediseño de los mismos.

En primer lugar llevamos a cabo un exhaustivo análisis de la documentación existente sobre los programas y de la información complementaria de los mismos (cartillas, orientaciones, etc.) Este abordaje nos permitió alcanzar un conocimiento minucioso de fundamentaciones, objetivos y metodología de los programas, como también apreciar, a través de la folletería complementaria, supuestos, planteos y expectativas. En segundo lugar realizamos veintidós entrevistas en profundidad (Taylor y Bogdan, 1986 y Ruiz Olabuenaga, 1996), quince de ellas a planificadores y siete a implementadores. Seis de las entrevistas a planificadores lo fueron a planificadores a nivel nacional, siete a nivel provincial y dos a nivel municipal. La mayoría de las personas entrevistadas que intervienen en el diseño de programas son mujeres; también es importante el número de las que tienen título universitario; las restantes cuentan con títulos terciarios. Prevalcen los trabajadores sociales; otras profesiones son Psicología, Psicología Social, Licenciatura en Ciencias de la Educación, Sociología, Economía y Abogacía. Dos entrevistas a implementadores se efectuaron en el municipio de Quilmes, otras dos en el de Trenque Lauquen y tres en el de Chascomús. Todas las entrevistadas son mujeres (esto no fue intencional sino que podría indicar que al menos a nivel local los agentes que intervienen en la implementación de programas sociales mostrarían una preponderancia de mujeres), de menor edad promedio que la de los planificadores; seis de ellas son trabajadoras sociales (universitarias y terciarias). Otra característica a tener en cuenta y problematizar,



observada y surgida de las entrevistas, es que de las quince personas relacionadas con la planificación de programas solo menos de la mitad reconoce haber tenido o tener participación en política partidaria o participación religiosa, algunas de ellas en forma conjunta y otras solo participación política, y en los implementadores solo una de las entrevistadas manifiesta haber tenido participación política religiosa. También resaltamos que un número considerable de los agentes se han formado en la universidad y/o en instituciones públicas y que al menos la mitad ha continuado posteriormente su formación. Analizadas las entrevistas podemos señalar dos aspectos: la diversidad de perspectivas a observar, y la existencia de similitudes y diferencias dentro del universo entrevistado. Estas apreciaciones nos permitieron avanzar en la construcción de una tipología que, consideramos, contribuirá a incrementar el conocimiento de sus representaciones. Los ejes centrales de esta tipología son la caracterización y/o comprensión sobre las personas pobres y la pobreza, sobre las causas y las posibles formas de “superación”, y sobre las acciones o intervenciones realizadas, pensadas o deseadas por estos agentes. En base a esos ejes presentamos tres tipos de representaciones: institucionales transformadoras, institucionales tradicionales, y esencialistas, distinguiendo y analizando matices dentro de cada tipo.

### **1. Representaciones institucionales transformadoras: el valor de la experiencia y la interacción**

Varios elementos son centrales y comunes en las representaciones que llamamos “institucionales transformadoras”: el valor de la experiencia, la apelación a la igualdad, la comprensión estructural de las causas de la pobreza, y la necesidad de políticas que combinen como actores al estado, a las organizaciones y a las personas en situación de pobreza. Los agentes con estas representaciones dan fundamental importancia y valor a la “experiencia”, resaltan lo vivencial, el contacto directo con las personas con las que trabajan a través de los programas. Las vivencias son elaboradas, recortadas, reinterpretadas y visualizadas como elementos que modifican la vida personal e influyen en la trayectoria laboral. Si bien varios de ellos trabajan en el diseño de programas, esto no los mantiene alejados del “trabajo en terreno”; tienen también intervenciones directas con las personas en situación de pobreza. Para algunos de los agentes institucional transformadores el trabajo con las personas relacionadas al programa es una experiencia totalmente impregnada de los propios sentimientos y afectividad, siendo relevante el contacto personal y el “poner el cuerpo”. El cuerpo aparece comprometido en las prácticas, afectado, conmocionado por los otros, por él pasan emociones, tensiones y dolores. Se habla también de “encontrarse” con el “otro” y del placer que implica este encuentro y el percibir que “sirve” lo que se hace, relacionándose con el sentirse vivo. Cobra paralelamente centralidad el “ponerse en el lugar del otro” y desde ahí interpretar y comprender sus acciones; una de las características de ese lugar “del otro” es el dolor, que parece no ser ajeno, sino vivido como propio.

Uno de los elementos que definen a estas representaciones es la apelación al valor de la igualdad, los agentes consideran que “todos somos esencialmente iguales” aunque viviendo situaciones diferentes. Anteponen la palabra “persona” a la palabra “pobres”, asignación que aunque parezca un dato menor, en este contexto convalida la visión de la igualdad esencial de las personas, al resaltar primeramente el elemento que define esa igualdad y posteriormente el que muestra la desigualdad. Remarcan así que el trabajo que realizan es con “personas en situación de pobreza” y no con “pobres”, no hablando entonces de “beneficiarios”. Afirman que todos tenemos necesidades y potencialidades; desde estos elementos comunes nace el encuentro y la mutua transformación. Señala Vasilachis (2003) en este sentido que frecuentemente y en diversos espacios la pobreza se define por la desigualdad y la carencia, pero sin que esa definición establezca un vínculo causal con éstas. Paralelamente, podemos pensar que se cuestiona el concepto de “cultura de la pobreza”<sup>1</sup>, al poner el acento en la persona, en la heterogeneidad y en que todos tenemos algo para dar, desde donde podríamos llegar a leer la producción en relación a una posición en el espacio social. Las personas no eligen ser pobres, sino que el sistema socio-económico produce y reproduce la pobreza. Se hace hincapié por lo tanto en el “estar pobre” y no en el “ser pobre”, visión que también hace posible cierta *descristalización* de la pobreza<sup>2</sup> y la visualización de los procesos que la generan. Se considera necesario el involucramiento porque las potencialidades que todos tenemos pueden “mutilarse” al vivir situaciones de pobreza. En este tipo de representaciones la persona en situación de pobreza no tiene que llegar a situaciones vividas y pensadas por los agentes (a una “inclusión” desde la visión hegemónica) sino que es desde el encuentro desde donde se piensan proyectos distintos, situaciones diferentes. Estos agentes consideran que la referencia frecuente de algunos programas a la necesidad de “construcción de capacidades” implica la suposición de que las personas en situación de pobreza no tienen estas capacidades. Contrariamente afirman que todos los sectores sociales necesitan trabajar en dicha construcción de capacidades. Subrayamos que en esta representación si bien no prevalece la imagen del pobre como indolente, está presente el supuesto de que el pobre tiene capacidades que se han visto debilitadas por “el círculo vicioso de la pobreza”, pero paralelamente está presente el debate sobre qué capacidad determina la adquisición de la otra.

Es interesante observar que estos agentes acentúan lo afectivo, el cuerpo, la experiencia, el diálogo y la igualdad, hacen también referencia a su relación con el cristianismo y específicamente con la Iglesia Católica, al menos en sus primeros acercamientos a las situaciones de pobreza. Así en algunas de las entrevistas surge la explicitación de conceptos planteados por documentos del Magisterio de la Iglesia en Latinoamérica<sup>3</sup>, “todos somos esencialmente humanos”, “promoción humana” y la insistencia en que esas potencialidades reconocidas también en las personas pobres pueden ser “mutiladas”. Se enuncia cómo estos documentos sirvieron de puertas para intervenir y participar en esa “promoción humana”. Sin embargo se muestra cierta crítica a lo que se considera

específicamente religioso, como la catequesis o la evangelización. Cabría preguntarnos, cuando se habla de “mutilación” de potencialidades, si esta visión tiene algún punto de contacto con la de “falta de capacidades”. La diferencia surge, sin embargo, del punto de partida de esta representación: la igualdad, así como de la intervendrían de otros procesos, personas y situaciones en la “mutilación” de las potencialidades.

Un rasgo diferenciador de las representaciones institucional-transformadoras es el reconocimiento y la valoración de los elementos subjetivos frente a los considerados como “técnicos”, el valor que se asigna a lo político y a lo afectivo y su gravitación en las relaciones vinculares, de las prácticas y las acciones. Se afirma que poner énfasis en intervenciones “académicas” desligadas de lo político y lo afectivo es también una toma de posición, y que la objetividad, o la supuesta objetividad, es un elemento de control social. Se pone así en cuestión el concepto de “técnicos” de quienes participan en la política social, instaurado o fortalecido por el neoliberalismo. Se destaca el aprendizaje con la gente en el trabajo de campo, puesto al mismo nivel o por encima de la formación académica. A través del contacto directo se perciben e identifican transformaciones personales como también la transformación de las propias representaciones. Destacamos así como elemento diferenciador respecto de los otros tipos de representaciones, el comprender el conocimiento como construcción conjunta con las personas en situación de pobreza, restando protagonismo a la posición de “profesional” y “agente de la política social”, elemento que refuerza la visión de igualdad a la que apelan.

Desde estas representaciones la pobreza tiene causas estructurales y políticas y debe ser superada estructural y políticamente. El estado debe cumplir con su responsabilidad, pero es el protagonismo de las personas y de las organizaciones el que puede lograr transformaciones. Aunque los planificadores institucionales transformadores no ponen el acento en los “programas” en sí, sino en el contacto directo con la gente y en lo que ocurre en ese ámbito, reconocen una activa participación en el diseño de los mismos, en su reformulación constante, en relación a lo que va surgiendo y aconteciendo en las actividades desarrolladas “en terreno”. Para estos agentes, por la importancia que otorgan a lo contextual, y también por el reconocimiento que hacen de las diversas características de las situaciones de pobreza, los programas deben ser diseñados teniendo en cuenta diferencias culturales, sociales y geográficas.

Dentro de este tipo, los implementadores muestran una diferencia con respecto a los planificadores. Si bien identifican la superación de la pobreza en lo político y ven necesaria una mayor presencia del estado, cuando se refieren a sus propias prácticas hacen alusión a la orientación, acompañamiento, seguimiento, aconsejar tratamientos psicológicos, realización de actividades que permitan a las personas relacionarse y transferir habilidades. Estas prácticas parecen tener mucho en común con las que son mencionadas por agentes que participan de otros tipos de representaciones (especialmente las esen-

cialistas), sin perjuicio de sus resignificaciones. Subrayamos que estos implementadores reconocen en sus espacios de trabajo la existencia de prejuicios con relación a la pobreza y a los “beneficiarios” de los programas, vinculados fundamentalmente a que las personas en situación de pobreza preferirían programas sociales a trabajar, que les pagan por llevar los chicos a la escuela. Paralelamente se hace mención a que es necesario trabajar esos prejuicios además de promover una legislación que genere mayor igualdad, asunto en el que el estado debe jugar un rol diferente y protagónico.

## **2. Representaciones institucionales tradicionales: la importancia de la técnica y la capacitación**

Los agentes que se ubican en este tipo comprenden la pobreza como un fenómeno complejo en el que se marcan diferencias y se establecen clasificaciones que, se afirma, implican discusiones referidas a quiénes deben ir dirigidos los programas. Así algunas de las personas en situación de pobreza son “permeables”, “salvables”, “potables” o “reciclables” y otras “ya no lo son”. Se trata de clasificaciones donde aparece claramente una representación que coloca en el “pobre” la responsabilidad de la pobreza, así como la capacidad o no de salir de ella; en este sentido, hay en tales clasificaciones una naturalización implícita de las relaciones sociales. Está presente en ellas la diferenciación de “nuevos pobres”, “pobres estructurales”, “indigentes” y “excluidos”; quienes pertenecen a estas últimas tienen menos posibilidades de cambiar de situación porque la clasificación también implica diferentes “beneficios” o acciones/intervenciones para las distintas categorías; esto no se explicita en los materiales impresos de los programas pero aparece explícitamente en el discurso de los agentes; se habla de “beneficiarios” y dentro de ese conjunto se establecen aquellas categorías. Los “nuevos pobres”, se afirma, tienen más cerca la vivencia del trabajo, poseen otra formación, otra capacidad, han incorporado saberes que les dan otras oportunidades y pueden “reconvertirse” y acceder a programas productivos. Los “pobres estructurales” o de “familias históricamente pobres” no tienen esa vivencia, por lo que se considera tienen pocas actitudes y aptitudes hacia el trabajo. El tener o no la vivencia del trabajo tendría alguna relación con una cultura: la afirmación de que un sujeto “culturalmente tiene más cerca la vivencia del trabajo” estaría invocando implícitamente el concepto de “cultura de la pobreza”. Se concluye así, de manera inmediata, que quien proviene de familias históricamente pobres, pocas veces trabajó y tiene pocas aptitudes y actitudes para hacerlo. Los primeros son “salvables” y/o “reciclables” y los segundos no; a éstos no corresponderían las políticas de promoción sino la asistencia.

En esta misma línea y reafirmando las discusiones que provocan las clasificaciones y las correspondientes líneas de acción, surgen más nominaciones para la clasificación, “los que están en el fondo del pozo” y los “que todavía no están en el fondo del pozo”. Para algunos de estos agentes es necesario tener políticas diferenciadas; para otros deben estar enfocadas solo en “los que están en el fondo del pozo”, y para otros más “en los que

todavía no cayeron”, porque con menos recursos, y a través de la promoción, se pueden dar respuestas más rápidas. Por lo tanto se debe “sostener” a unos y ofrecerles políticas de promoción a otros. Las políticas universales se entienden como asociadas solo al empleo, mientras que los programas sociales no tendrían relación con lo universal. Se supone que quienes tienen empleo realizan elecciones libres (qué comer, cómo vestirse, cómo moverse), en tanto quienes no tienen empleo carecerían de tal posibilidad. Aquellos a quienes los técnicos consideran con más “capacidades” y “más posibilidades”, son quienes pueden acceder a los programas. Entre tanto, los “indigentes” desarrollan estrategias de sobrevivencia, “laburan” buscando acceder a los recursos que les posibilita el estado u organizaciones sociales para la satisfacción de sus necesidades básicas, los más “astutos” logran así complementar ingresos de la mejor manera posible. Dado el tiempo y los esfuerzos que tienen que invertir en estas actividades se considera como difícil y contradictorio que puedan ser incluidos en emprendimientos productivos. Pero seguidamente a esta afirmación, se enuncia que muchos que ya no son “reciclables”; lo que primeramente sugería una visión positiva del esfuerzo de los “indigentes” para satisfacer sus necesidades se vuelve negativo, no solo por la apreciación de que no son “reciclables” sino también por la afirmación de que la población objetivo son “los vulnerables”. Podemos suponer entonces que los “indigentes” quedan fuera tanto del empleo, de los programas socio-productivos, como de cualquier otra intervención.

Múltiples son las clasificaciones de la pobreza en estas representaciones. Expresar que alguien es “salvable” o “reciclable”, implica una contraparte, alguien que está en condiciones de “salvar”, que posee características, conocimientos, saberes que lo hacen estar o tener una posición desigual, que dan la posibilidad de “salvar” a otros. Posición desde la que también pueden nominar, demarcar quiénes son “unos” y “otros”, atribuirles características diferenciadas y decidir sobre estos “otros”, sobre qué les corresponde o no les corresponde.

Estos técnicos no hacen muchas referencias ni elaboran análisis sobre las causas de la pobreza, aunque sostienen que como consecuencia de las transformaciones neoliberales ella creció cuanti y cualitativamente, y se perdió capital cultural y social, lo que dificulta la construcción de redes y de alianzas entre vecinos. Creen, simultáneamente, que no es necesario “diagnosticar” la pobreza, ya que ella siempre es igual y “urgente”. Muchas cosas cambian, pero la pobreza no; solo las personas que vivían en otro “lugar”, en otra posición, y son “recién llegados” a este “lugar” de pobreza tendrían posibilidad de revertir la situación. En unos la pobreza es una situación, en otros, una característica. Unos no tienen capacidades, los otros sí y por eso la movilidad. Son sus capacidades y/o incapacidades las que pueden sumarlos, o dejarlos fuera del mercado.

El tiempo de permanencia en la pobreza es un factor que influye en las desigualdades en su interior: interviene en la pérdida de capital social y cultural, haciéndose necesario

trabajar en la recuperación de ambos. Las capacidades y posibilidades de cada una de las clasificaciones se convierten en centrales; el apoyo a su desarrollo y la reconstrucción de los capitales sociales y culturales constituye el objeto de la intervención. Los “nuevos pobres” son nombrados como los perdedores o como los no beneficiados de un modelo económico; la pobreza de los “estructurales” tendría más que ver con características propias o adquiridas. Éstos últimos hacen algo por salir de su situación (conformando redes, juntándose con otros, capacitándose, etc.) y por medio de estas actividades se “sienten mejor”. Insistimos en que no se hace mucha referencia a las causas de la pobreza y tampoco a su superación, pero el trabajar por “mejorar su calidad de vida” y porque se “sientan mejor”, sería la vía de acción que se cree necesaria y posible.

Podemos preguntarnos si acaso desde estas representaciones se busca que por la capacitación y la participación los pobres logren una mejor calidad de vida, pero permaneciendo en los mismos lugares, no esperándose ni propiciándose cambios estructurales. Estos agentes hablan de acortar brechas, y la imagen de la brecha parece ser la de una hendidura que separa, una distancia sobre la que es necesario “construir puentes” y “generar dispositivos que las acorten”. Estos puentes parecen ser para algunos –los que todavía pueden atravesarlos, los que tienen capacidades y no perdieron la “cultura del trabajo”–; a los “insalvables” los separarían brechas mayores y a ellos les corresponderían planes alimentarios. “Tender puentes” para quienes pueden transitarlos es tarea de los agentes; para ello deben identificar y superar obstáculos que parece tienen relación con “lo que falta”, y lo que falta, desde la perspectiva de estos agentes, es capacitación, redes y sostén organizacional. Podemos observar que en estas representaciones el concepto de igualdad está ausente, si bien es difícil que alguien explícitamente apele a la desigualdad, no solo al efectuar esta clasificación de la pobreza, sino como venimos mostrando en esta contraposición “ellos” – “nosotros”, y desde esta posición de poder “salvar” o “reciclar”, podríamos suponer la presencia de esta apelación. Los agentes con representaciones institucionales tradicionales resaltan su condición de técnicos, el poseer títulos profesionales y habilitantes para trabajar en estas temáticas; la trayectoria dentro de la institución estatal también es factor de conocimiento importante para el diseño y la implementación de programas. Frecuentemente sostienen que es poca o nula su relación con los “beneficiarios” de los programas, su trabajo es con las organizaciones sociales; muestran también de esta manera su no involucramiento personal y una distancia que posibilitaría la aplicación de estos saberes técnicos.

Las organizaciones aparecen en estas representaciones como otro actor: son las intermediarias, las mediadoras de los programas, y sus integrantes tienen una situación diferente y “mejor” que los “beneficiarios”; no alcanzan el saber técnico de los planificadores, pero superan a quienes se encuentran en situación de pobreza. Las personas “beneficiarias” de los programas deben participar y asociarse, pero deben hacerlo en sus lugares y en base a las propuestas que se les hacen desde los programas. Esta participación no

implica ser parte de la discusión de los mismos, ni entrar en relación con los “técnicos”, dándose a entender que ello podría conducir a cuestionamientos a la posición del agente. El resultado de esto es el refuerzo de posiciones y distancias. Los planificadores institucional tradicionales se adjudican alta incidencia en el diseño e implementación de políticas, y la importancia que reconocen en el rol que juega el nivel político y/ o los organismos internacionales, ello disminuye su propia en el diseño. Por un lado se resalta el protagonismo en el diseño o en la hechura de programas y la libertad para el diseño, pero paralelamente se plantea la similitud de los programas de los diversos ministerios y se afirma que muchos programas mantienen líneas en el tiempo, solo modificando su nombre cuando cambian las autoridades políticas.

Consideramos que la inmovilización se convierte en una de las acciones características de los agentes institucionales tradicionales. Cuando hablamos de “inmovilizar” decimos que la pobreza y las personas pobres suelen tener en el imaginario de algunos decisores y planificadores un “lugar”, una posición estable, no relacionada al cambio o las posibilidades de cambio, sino a la estabilidad y a la permanencia. Esta posición o lugar que se les asigna en la estructura social, muestra también la concepción de una sociedad jerárquica; se reconoce la heterogeneidad, pero como heterogeneidad jerárquica, donde hay distancias entre las posiciones y tanto las éstas como la inmovilidad, refuerzan en posiciones de poder a quienes tienen saberes y son funcionarios del estado. Así, inmovilizar a las personas pobres tendría relación con asignar algunas características personales, con esencializar una situación, vinculando estrechamente pobreza con falta de capacidades. Sostiene en este sentido Auyero (2001) que, en algunas concepciones y significaciones de este tipo, el pobre es quien está y continuará estando en su lugar, siempre en su mismo y eterno lugar, en lo bajo.

La capacitación suele funcionar como práctica contenedora. Se capacita para una mayor participación barrial o para el “fortalecimiento” familiar; ambas mejorarían la calidad de vida, la autoestima y la satisfacción personal. Contienen a las personas pobres, al hacer que “se sientan mejor”; se evitan conflictos pero también se evita el cambio o la superación de las situaciones de pobreza; se advierte también la persistencia de la idea del fortalecimiento de lazos. Álvarez Legizamón (1998) sostiene que lo que antes era considerado “rezago” o “traba” para el desarrollo, pasa a ser la solución para la superación de la pobreza. La solidaridad, los lazos de vecindad, etc. son fomentados desde los programas sociales, ya que ni el mercado ni las políticas de estado pueden contener el riesgo al conflicto social. En el “contener” al igual que en el “inmovilizar”, se visualiza la pobreza como algo estático, desligándola de los procesos que la provocan. El discurso de estos agentes se centra en las que son consideradas esencias y no en lo relacional, estableciéndose una continuidad con el tipo que analizamos a continuación<sup>4</sup>.

### 3. Representaciones esencialistas: una cultura de la pobreza

En este tipo de representaciones algunas de las características que se atribuyen a las personas en situación de pobreza son presentadas en relación a “estructuras psíquicas” particulares y otras a “características culturales”. Se sostiene que son personas acostumbradas a pedir y a quienes se les otorga sin reclamarles ningún tipo de retribución, que el pedir y no recibir les provoca enojo. Una de las entrevistadas también afirmó que estas personas “demandan” y creen tener algún privilegio por conocerla a ella (porque ha trabajado como estimuladora temprana de sus hijos, o docente de los mismos en escuelas especiales, o por haber sido empleados de su familia). El trabajo asume centralidad en estas representaciones como pauta cultural básica, como base de la movilidad y la integración social y marca el límite entre grupos sociales. Las personas pobres “no tienen ganas de trabajar, ni de capacitarse”, no tienen la “cultura del trabajo”, esto parece provocar una suerte de autoexclusión, y convertirlos en portadores de pautas y comportamientos a ser sancionados, paralelamente son caracterizados por la imposibilidad de cambiar, mostrando y a su vez poniendo en juego, fuertes estereotipos que están vigentes socialmente o en el “sentido común”, y que circulan a través de diferentes agentes y medios. Podríamos aquí encontrar un punto de contacto con las que llamamos representaciones institucional tradicionales, y con la clasificación que hacía referencia a personas “insalvables”, fijadas en lugar y en una posición social inmodificable, siendo en estas representaciones mucho más importante y frecuente la esencialización de la pobreza, las referencias a una “cultura de la pobreza” a una “mentalidad” y a una “estructura psíquica”.

La pobreza se transmite de generación en generación, es cultural, no cabría el cuestionamiento al estado ni al funcionamiento de la política social; habría una responsabilidad de los pobres por su propia pobreza. Se asocia la pobreza a sufrimiento, pero no serían los adultos pobres los que sufren sino los niños, lo que tendría que ver no solo con determinada concepción de la niñez sino también con la responsabilidad y/o culpa de los adultos pobres. La cadena de transmisión, podría cortarse educando a los niños, a los adultos “dan ganas de matarlos”, expresión que nos recuerda a las oídas con frecuencia en la vida cotidiana “hay que matarlos a todos” o “a los negros hay que matarlos a todos”. Se insiste en que las personas pobres creen que el estado tiene que garantizarles la cobertura de necesidades, que varias generaciones de familias pobres han recibido sin dar nada a cambio, sin “canjear”, y esto es visto como negativo y como algo que interpela a los programas. Se propone que se exija algo a cambio de lo que se da, una contraparte (¿contraprestación?) que “reeduque” a los “beneficiarios”, que les “enseñe a pescar”<sup>5</sup>. Se trata de miradas y apreciaciones que explicitan representaciones que a su vez se articulan con otras que, lejos de incorporar una perspectiva de derechos, lo hacen de una perspectiva individualista y cerrada. El pobre, por su cultura y por sus características es el responsable de su propia pobreza, por eso hay que promoverlo, capacitarlo, volverlo participativo, etc.

Otra característica personal, psíquica y cultural, atribuida a los pobres está relacionada a la cantidad de hijos, el no uso de métodos anticonceptivos y la utilización de esto para obtener subsidios. Así la cantidad de hijos parece señalar un patrón cultural, un no saber y una estrategia utilizada para acceder al “beneficio” de los programas sociales o a la AUH, y así no solo al tener más hijos se reclaman más subsidios sino que, como está muy instalado en el sentido común, aquí también se afirma, que decidida y voluntariamente se tienen más hijos para recibir más subsidios. Estas personas viven en determinadas zonas y también pueden ser peligrosas; el acercamiento a un espacio geográfico territorial donde viven personas que reciben los “beneficios” de los programas es visto como amenazante. Un punto interesante que nos permite ver la relación de los pobres y el espacio territorial, y su vínculo con la segregación espacial y la desigualdad social.

Frente a las características y forma de vida que presentan las personas pobres el agente educa, acompaña, cambia pautas culturales, ejerce cierta tutela sobre los pobres. Las conductas de tutelaje, hacen referencia al menos a dos elementos contrapuestos, el pobre, que carece de, que no sabe, que no quiere, y a un “otro” diferente, el agente, que sí tiene, sabe, y que puede llevar a cabo esa tutela y orientación. La tutela puede reconocerse también en el discurso cuando una de las entrevistadas sostiene “tengo una señora...”, y a esa señora la aconseja, le recomienda determinadas prácticas como el ligamiento de trompas. Se identifica una multiplicidad de causas de la pobreza, políticas, personales, educativas, de falta de trabajo, institucionales, si bien entonces aparecen causas macro, sin embargo el acento se pone en lo personal, se afirma que para hablar de causas hay que analizar el caso de cada familia en particular; por ejemplo, las causas educativas que a primera vista podíamos leer como macro o estructurales, se vuelven totalmente personales, ya que a estas personas “nunca les interesó leer ni escribir”, “nunca les interesó el trabajo”, no tienen motivación, la “pobreza viene desde la familia”, y si la familia tiene estas características la generación siguiente las tendrá también. Desde estas representaciones se actualizaría la interpretación de Lewis (1961), en cuanto a que la “cultura de la pobreza” es una sub cultura, con una estructura y una fundamentación propia, un modo de vida transmitido de una a otra generación, con determinadas características. Podríamos pensar también que los agentes esencialistas continúan poniendo más el acento en las dificultades para eliminar esta cultura que en la misma eliminación de la pobreza.

La vinculación que se plantea entre la pobreza y la falta de trabajo no se asienta en un análisis de procesos económicos y políticos; el factor preponderante parece ser la falta o pérdida de la “cultura del trabajo”, la “falta de capacitación” y también la pérdida de valores y principios. El trabajo, ya dijimos, es un valor social, y desde estos agentes pareciera que algunas personas eligen permanecer al margen y es necesario disciplinarlas. No se cuestiona ni se analiza cómo repercute y qué implica para estas personas el no poder acceder a un empleo y el tener múltiples impedimentos y dificultades para lograr por medio del trabajo satisfacer sus necesidades y las de su grupo familiar. Así, podemos

ver en estas representaciones el fuerte vínculo y encadenamiento entre pobreza y características personales y familiares. La “superación” de la pobreza está relacionada también a acciones personales y familiares, a la voluntad que pongan las personas para cambiar de situación. Surge en consecuencia una diferenciación: los “que tiran a progresar”, “los que salen a flote”, “los que quieren llegar a otro nivel” y los que “no les interesa nada”, los que “se quedaron ahí y ahí están”, “los que quedan estancados”, y a esta diferenciación corresponderían diferentes acciones por parte de los agentes. Las acciones e intervenciones que se realizan y que se consideran pertinentes, consisten en perseguir para(¿promover?) que se capaciten, controlar, hacer acompañamiento y seguimiento, estimular, apuntalar a quienes reciben los programas. Uno de los objetivos de esta estrategia es la recuperación de la “cultura del trabajo”; el acompañamiento es necesario porque la gente no sabe, o no puede sola. Insistimos entonces en que este concepto de “cultura de la pobreza” y numerosas comprensiones que parten del mismo o que están en relación con él mantienen una presencia importante, principalmente en los agentes esencialistas, pero identificándose algunos elementos también en los institucional tradicionales, en cuanto se trata de una visión fuertemente arraigada en el sentido común.

En resumen: podemos hablar de discursos, representaciones y prácticas como tres esferas que se distinguen, se articulan y se refuerzan. Si bien en el discurso político, y en algunos de los enunciados de los programas sociales implementados en años recientes se advierte cierto distanciamiento respecto de la visión hegemónica durante varias décadas, esa visión continuaría teniendo una fuerte presencia en las representaciones y especialmente en las prácticas de los agentes que actúan en contacto directo con los destinatarios de los programas.

### Lógicas diversas: desigualdad e igualdad

En los tres tipos de representaciones podemos identificar puntos de convergencia y de divergencias, cuestiones y definiciones en pugna, propuestas de acción diferentes, distintas pertenencias y relaciones con los espacios institucionales. Podemos asimismo reconocer algunos tópicos, entendidos éstos como lugares comunes o de confluencia en la nominación de “los otros”, de “los beneficiarios”, de “los pobres”. Si bien estos tópicos pueden ser resignificados y mostrar entonces algunas variaciones, constituyen soportes en la construcción, permanencia, consolidación y reproducción de lógicas diversas. Inicialmente podemos reconocer la presencia de la más fuerte de ellas, la lógica de la desigualdad, y otra, alternativa y menos instalada, la lógica de la igualdad.

#### 1. La lógica de la desigualdad y sus soportes

Cuando hablamos de lógica de desigualdad hacemos referencia a mecanismos, modos, formas, que articulados operan en la producción y reproducción de la desigualdad, permitiéndonos este concepto abordar y comprender también la desigualdad como proceso

relacional. La lógica de la desigualdad tiene relación directa con el concepto de “privación de identidad” de Vasilachis (2003: 255-256); con él esta autora muestra que cuando se niega, por diversas acciones o estrategias discursivas, la identidad esencial de las personas, se les está privando de identidad, creando diferencias, consolidando la desigualdad; y paralelamente legitimando el poder de unos sobre otros y creando distancias. Vasilachis hace referencia también a que quienes definen, explican e interpretan la pobreza pueden ser vistos como sujetos activos en posibles relaciones de privación. Podemos decir entonces que estas estrategias y/o soportes de la lógica de desigualdad son mecanismos que refuerzan las distancias sociales y niegan la igualdad esencial de los sujetos. Asimismo podemos evocar el concepto de Tilly (2000: 21) de “desigualdad persistente”; para este autor existen mecanismos sociales, secuencias causales recurrentes de alcance general, que realmente fijan en su lugar la desigualdad categorial. Así las grandes y significativas desigualdades en las ventajas que gozan los seres humanos corresponden principalmente a diferencias categoriales, más que a diferencias individuales en atributos, inclinaciones o desempeños. La desigualdad persistente entre categorías surge porque las personas que controlan el acceso a los recursos productores de valor resuelven problemas organizacionales acuciantes por medio de distinciones categoriales; de manera inadvertida o intencional, establecen sistemas de cierre, exclusión y control social. En la lógica de la persistencia de la desigualdad, ésta no tiene que ver con una desigualdad esencial de las personas sino con lógicas colectivas que generan y hacen persistente esa desigualdad.

### 1.1. Categorizar y clasificar: legitimización de la desigualdad social

Ya hemos hecho referencia a la relación de las representaciones sociales con la elaboración de categorías y clasificaciones, y a su función en la legitimación de la desigualdad, como también a las características y la nueva relevancia que adquirieron en la política social neoliberal. Tanto en los agentes ligados a las representaciones institucionales tradicionales como a las esencialistas, y no así en los ligados a las institucionales transformadoras, observamos la presencia de esta función clasificatoria, y la utilización de las tipologías descriptivas para marcar relaciones con otros (Baczko, 1991: 3). Aparecen bajo palabras diferentes básicamente dos categorías de personas pobres: quienes parecen no tener posibilidades de cambiar su situación –“los estructurales”, “los que no les interesa nada”, “los que se quedaron ahí y ahí están”, “los insalvables”, “los no reciclables”–, y quienes sí tendrían estas posibilidades –“los nuevos pobres”, “los que tiran a progresar”, “los que salen a flote”, “los salvables”, “los reciclables”–.

En su análisis de la política social neoliberal, Lautier (1998:163) observa que para realizar la selección de aquellos que son dignos de ser ayudados se mezclan inevitablemente datos con apariencia objetiva (conocimiento, etc.) y otros más subjetivos (“espíritu empresarial”, “voluntad de salir a flote”); su señalamiento nos ayuda a identificar la presencia de aspectos subjetivos en los agentes del estado, en el diseño e implementación de programas. Cuando decimos subjetivos estamos también considerando con Bourdieu

(1996) las condiciones objetivas que sirven de soportes y desencadenantes de esta dimensión subjetiva. Así, al analizar a “los que ganaron” en el modelo neoliberal, Svampa (2001) muestra cómo, en las representaciones de esos ganadores, el pobre es antes que nada una clasificación y hace hincapié en la prevalencia de algunos “tópicos clásicos” acerca de la pobreza: entre ellos la visión meritocrática y la tarea pedagógica y hasta civilizatoria que deben ejercer las clases superiores con relación a los pobres –concepción que, hemos visto, se encuentra presente con fuerza en la meritocrática de los agentes de la política social y en la naturaleza pretendidamente pedagógica de sus intervenciones. Siguiendo a Martínez (2007: 215) advertimos en esta función clasificatoria, la dimensión simbólica vinculada inmediatamente a posiciones en el espacio, posiciones que implican diferencias de poder y desigualdad estructural. Este es el punto de partida en que se inscribe cualquier interacción simbólica, incluso convertida ella misma en relación de fuerza simbólica.

También es útil ahondar en esta función clasificadora y en las consecuencias y lógicas inscriptas en ellas para comprender la no neutralidad de las representaciones (Raiter, 2002). Paucochich (2008:117) observa que legitimar distancias sociales hace que la producción y reproducción de “oposiciones” aparezca como “real” y “natural”. Gutiérrez (2008:39) advierte, siguiendo a Bourdieu, que la estructura de dominación existe objetivamente, independientemente de los agentes y también existe en forma incorporada en esos mismos agentes. La clasificación de las diferenciaciones sociales efectuada por los agentes de la política social, contribuye a convertir y establecer estas diferencias como desigualdades, haciéndolas aparecer como “objetivas”, “reales” y “naturales”, como desigualdades ontológicas. Paralelamente el poder simbólico del que son portadores establece posibilidades de acción para los que son clasificados y para ellos como clasificadores, reforzando la relación de poder y su posición en la estructura socio – económica.

### 1.2. Diferenciación social y demarcación de posiciones: el lugar del saber y los conocimientos.

Aunque no fue tenido en cuenta como temática a abordar cuando nos planteamos la problemática y los interrogantes de investigación, el “conocimiento”, se convirtió en un tema emergente importante durante las entrevistas, principalmente en los planificadores. En los planificadores institucional tradicionales el concepto de “conocimiento” suele estar asociado a un saber académico, mientras que en los implementadores tanto institucional tradicionales como esencialistas, es un saber hacer. Vinculado no tan directamente a un saber o a un conocimiento académico, sino a ser ellos/as portadores del saber de una cultura dominante, tanto en uno como en otro discurso se atribuyen a las distintas clasificaciones de personas pobres saberes diferentes, o directamente no saberes. En las representaciones institucionales tradicionales observamos cómo el hacedor de los programas se posiciona como actor principal y primordial, manteniendo distancia y suponiendo una desigualdad con el “beneficiario” del programa, diferencia que lo preserva de él. El foco está puesto en quienes diseñan los programas, en el proceso técnico/

administrativo. Al negar o no reconocer al “beneficiario” como sujeto parece haber un distanciamiento de la preocupación o el interés de los “beneficios”, de los resultados, etc.. La forma en la que el planificador define su posición en la sociedad se vincula con la actitud que asume en el proceso de conocimiento. Podemos entonces analizar la relación de las acciones y las concepciones sobre la adquisición, construcción del conocimiento en los diferentes tipos de planificadores.

Para los planificadores institucionales transformadores el conocimiento se adquiere en la práctica, se construye con otros, y sirve para transformar “con” las personas que se relacionan al programa, en tanto para los institucionales tradicionales el conocimiento se adquiere en la Universidad, es diferente y superior al del pobre. Observamos que los perfiles en que el conocimiento que se valora es el científico, las acciones tienden a inmovilizar y contener “a” las personas que están vinculadas al programa, resaltamos la preposición “a” y consideramos que muestra la imposición de unos sobre otros. En el perfil en que todos quienes son parte de los programas tienen conocimiento, sean técnicos o no, este conocimiento se acrecienta y se va construyendo en el intercambio; la acción resaltada es la transformación, reforzándose la preposición “con” y designando en ella la igualdad entre los actores. Podemos observar más allá de los programas y las representaciones una diferencia que parece estar influida por la posición de implementador o de planificador. En los implementadores el conocimiento no adquiere la misma relevancia que en los planificadores, y se visualiza, como ya mencionamos, en un saber hacer o un saber vivir, y con el ser ellos portadores de una cultura y/o de una clase que sabe hacer y sabe vivir. Así en los implementadores esencialistas el no saber de las personas pobres se relaciona con el no saber leer y escribir, el no saber utilizar métodos anticonceptivos, en no saber alimentarse adecuadamente, en no saber gastar en lo que es necesario gastar, en no saber administrarse, etc. y los saberes con las estrategias de uso y “abuso” de los programas sociales.

Hablamos entonces de un capital en particular, y cómo la acumulación de este capital es producto y produce posiciones diferentes en el espacio social, observando la intervención de los agentes en esta producción. El conocimiento que se valora es paralelamente el que se adquiere en una institución legítima y legitimadora, y el que vehiculiza el habitus de determinado grupo social.

### 1.3. Invisibilización – Privación de identidad: cristalización de lógicas y procesos sociales

Tanto en las representaciones institucionales tradicionales como en las esencialistas, se resaltan las desigualdades entre no pobres y pobres; se pone énfasis por consiguiente en el componente existencial, convirtiendo las diferencias en diferencias esenciales. Se tiende a naturalizar la pobreza relacionándola con atributos de las personas pobres, dejando de lado las causas estructurales. No se toma en consideración la integralidad de las personas que viven en la pobreza y los derechos que les son violentados, sino sólo

algunos aspectos o atributos que se les asignan y a los que se convierte en esenciales; son esos atributos los que los hacen desiguales a los no pobres. Toda construcción de representaciones proviene de seleccionar y excluir determinados elementos. En consecuencia invisibilizar es, por un lado, realizar construcciones para desligar causas y efectos y, por otro, realizar construcciones para que la persona no sea vista como tal, como poseedora de derechos, sino como responsable de su situación.

Compartimos en este sentido con Álvarez Leguizamón (2001) que las causas de la pobreza se colocan en los factores subjetivos y culturales de las personas, poniendo así el acento en las causas que la potencian y no en las causas que la producen. Esto invisibiliza las condiciones materiales que generan y agudizan la pobreza, y facilita el proceso de naturalización discursiva. Se nombra al “otro”, al “pobre”, como el diferente, el desigual. Como sostiene Eroles (2005) todo lo diferente puede y debe ser invisibilizado, a los distintos o diversos se los considera inexistentes (invisibles), pues la visibilidad implica interpelación (Carballeda, 2008:51) y la interpelación cuestiona posiciones y relaciones de clases que deben permanecer inalterables.

Los agentes de la política social, por su condición de agentes del estado y por la lógica de intervención y funcionamiento de los programas, tienen el poder de legitimar posiciones de clase, comportamientos y posibilidades, de estos “otros”. Si la invisibilidad de las personas pobres y de las causantes de las situaciones de pobreza se imponen, será consecuente la no necesidad de acciones para revertir la pobreza o para trabajar para la igualdad; serán legítimas las no acciones y las acciones o intervenciones que solo buscan modificar los atributos asignados a las personas pobres. Los programas sociales pueden reforzar los procesos de “exclusión”, mediante acciones difusas que legitiman la desigualdad social, no parece necesario identificar e intervenir en las causas de la pobreza y en el cumplimiento de derechos (proceso de ocultamiento) sino lidiar con los pobres y la pobreza. De modos diversos en muchos de los hacedores e implementadores de programas sociales están presentes la inmovilización, la invisibilización y la privación de identidad. Puestos en juego e interrelacionados, aportan a la cristalización de lógicas y procesos sociales de construcción y refuerzo de la desigualdad social.

## 2. La lógica de la igualdad y sus soportes

No podríamos comprender la lógica de la igualdad solo por oposición a la de la desigualdad; aunque muchas de sus características se oponen a esta, también presenta elementos diferentes, que no se explican por simple contraposición. Los soportes de esta lógica muestran representaciones y mecanismos que tenderían a plantear la igualdad como principio y reconocimiento y la desigualdad existencial, la pobreza, como violación de los mismos. Recurrimos nuevamente al concepto de “privación de identidad” de Vasilachis (2003: 255), en cuanto refiere a la negación de la igualdad esencial de las personas. Si quienes definen e interpretan la pobreza pueden ser vistos como sujetos



activos en las posibles lógicas de privación (Vasilachis, 2003: 256), también pueden ser sujetos activos y productores de esta lógica de igualdad.

### 2.1. Reconocimiento de igualdad esencial y desigualdad existencial

Los agentes que vinculamos a esta lógica, con representaciones institucionales transformadoras, parten del reconocimiento de la igualdad esencial de las personas. Esto parece no ser algo retórico sino que funciona como base para pensar las desigualdades y las acciones para influir en la transformación de esa configuración social. Son causas estructurales y políticas, y no diferencias esenciales las que determinan la desigualdad; por lo tanto la pobreza no depende de características atribuibles a las personas que la viven. La desigualdad social sería entonces una producción socio política y relacional.

Ciertamente existe una pluralidad de nociones de igualdad, cuyas diferencias suelen mostrar u ocultar concepciones y políticas también distintas. En este orden de ideas Dubet (2011: 11-14) vincula la igualdad a la justicia social y afirma que en la actualidad existen dos grandes concepciones: la igualdad de posiciones o lugares y la de oportunidades. La primera busca que las distintas posiciones en la estructura social estén más próximas las unas de las otras, a costa de que entonces la movilidad social de los individuos no sea ya una prioridad. La igualdad de oportunidades, en cambio, consiste en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático. Por nuestra parte, insistimos en que es solo retórico el reconocimiento de la igualdad de todos en la postura de la igualdad de oportunidades, pues implica una diferenciación entre quienes “aprovechan” las oportunidades y quienes no lo hacen. Algunos serían meritorios y otros ineptos por no lograr hacerlo, sin mediar un reconocimiento de la desigualdad estructural que fija las desigualdades de posiciones, y cualquier posibilidad de igualdad de oportunidades. A la postura de igualdad de oportunidades estarían asociados supuestos subyacentes que mediante el recurso de postular y hacer central que algunos individuos no aprovechan las oportunidades, son ineptos; avalarían la desigualdad social, presentándola como justa.

En este soporte del reconocimiento de igualdad esencial y desigualdad existencial, no hay lugar para efectuar distinciones categoriales. Tilly (2000: 79) sostiene que el trabajo categorial siempre implica atribuir cualidades distintivas a los actores, a uno y otro lado de los límites, no apareciendo esto en la lógica de la igualdad. Los problemas organizacionales podrían entonces buscar otras vías resolutorias que las distinciones categoriales, y estas vías tendrían que ver con la apelación a la igualdad esencial, la privación de identidad que significa no reconocerla y desde ahí la violación que implica la desigualdad. Al no realizarse estas clasificaciones, también sería diferente la forma de comprenderse a sí mismos de los agentes de la política social y de definir su posición y función social.

### 2.2. Interacción y mutua transformación

Si obviamente los agentes de la Política Social tienen otra posición que los “beneficiarios” de esa política, no interviene en esa diferencia una desigualdad esencial sino una desigualdad existencial y las lógicas que producen y refuerzan las desigualdades. Los agentes con las representaciones que vinculamos a esta lógica, reconociendo entonces la desigualdad existencial, consideran esencialmente iguales a todas las personas, con los mismos derechos, etc. y plantean la necesidad de encontrarse, de ponerse en el lugar del otro, de poner el cuerpo, interactuar y dialogar. No buscan consolidar posiciones, contener y controlar a las personas en situación de pobreza, sino trabajar conjuntamente, lograr transformaciones micro y macro sociales desde el reconocimiento de los diagnósticos, percepciones, etc. de las personas que viven la pobreza, con la intervención de las políticas públicas del estado como actor fundamental (pero no único) de una transformación que implicaría intervenir en las estructuras que generan pobreza y desigualdad.

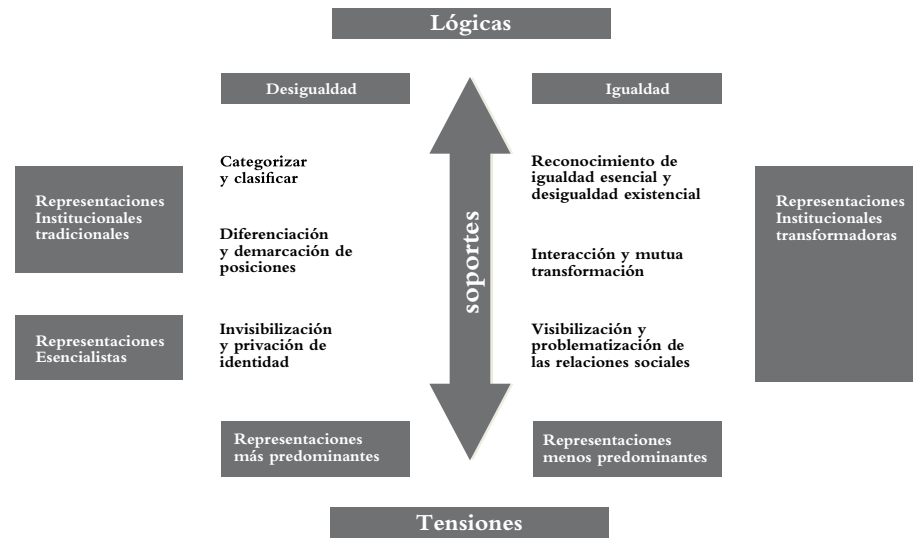
El diálogo y la interacción son fundamentales tanto en el proceso de descubrimiento del otro como igual, como en la búsqueda de soluciones a la pobreza. Vasilachis (2003: 261) sostiene que el respeto al principio de igualdad esencial determina que las soluciones a los problemas sociales, económicos y políticos no pueden ser creadas por unos e impuestas sobre otros. Todos, como idénticamente iguales y libres, cuentan con las capacidades necesarias para participar y cooperar en la búsqueda de soluciones que no beneficien a unos sino a todos por igual.

### 2.3. Visibilización y problematización de las relaciones sociales

Desde la lógica de la igualdad se des-naturaliza la pobreza, al no esencializar los componentes existenciales y reconocer las causas estructurales. Si desde múltiples perspectivas, incluso desde las anti igualitarias, se suele reclamar igualdad en algunas esferas, si nos preguntamos igualdad en qué esferas, o igualdad de qué (de oportunidades, de posiciones, etc.) apelamos al reconocimiento de la igualdad como componente esencial de la identidad. Desde esta concepción de la igualdad se problematizan las relaciones sociales de privación, y se visibiliza la pobreza.

En esta lógica juega un papel importante la visibilización, tanto de la igualdad esencial de las personas como de las relaciones de privación y los procesos y mecanismos de esencialización de las diferencias existenciales. Visibilizar, insistimos, es reconocer la existencia, y dar lugar a la interpelación que cuestiona posiciones y relaciones de clase.





### Algunas conclusiones y preguntas

A lo largo de este trabajo no solo identificamos diversos tipos de representaciones de pobres y pobreza en los agentes sino también diferentes lógicas en juego que responden a variadas perspectivas paradigmáticas y filosóficas. En las representaciones de los agentes coexisten lógicas diversas; la lógica de la desigualdad predomina pero coexiste con la lógica de la igualdad. La primera atraviesa fuertemente las representaciones que hemos llamado institucionales tradicionales y esencialistas, la segunda las representaciones institucionales transformadoras.

Gordon y Spicker (1998) sostienen que es importante identificar las representaciones sociales que contribuyen a la reproducción de la pobreza y aquellas representaciones que cuestionan el status quo y plantean alternativas de desarrollo humano que significan el cambio de dichas estructuras sociales. Sostenemos que es posible observar en los actores de la política social que hemos estudiado, un predominio las representaciones que refuerzan la desigualdad. Sin embargo esto no implica desconocer la presencia de representaciones alternativas, como las institucional transformadoras. Éstas apelan a la igualdad, reconociendo los factores objetivos de la producción y reproducción de la pobreza y planteando la necesidad de compromiso en acciones e intervenciones transformadoras.

Afirmar que diferentes representaciones están presentes en el ámbito institucional de las políticas sociales tiene varias implicaciones. Por un lado, reafirmar la no uniformidad de las visiones y representaciones de los agentes del estado, que no son meros reproductores de los paradigmas hegemónicos en el estado; por otro, que el estado tampoco es un espacio homogéneo; representaciones contrapuestas entran en pugna por la imposición de visiones y proyectos. Vasilachis (2003: 177) plantea que cuanto menos representaciones alternativas estén presentes, cuanto menos modelos interpretativos que intenten cambiar el modelo de significados respecto de las características de una persona o de un grupo de personas estén vigentes en el mundo de la vida como esquemas comprensivos de su situación, sus relaciones, sus acciones, su identidad esencial y existencial, más enraizados estarán los procesos discriminatorios. Nos preguntamos entonces por las implicaciones de la presencia de representaciones institucionales transformadoras, como también de su gravitación diferente en comparación con las otras.

En estas múltiples representaciones las acciones en relación a las personas pobres y la pobreza son resignificadas en contenidos y modos, aunque nominalmente no se presentan con grandes diferencias. En todas ellas, hemos visto, se asigna mucha importancia a la capacitación. Así, en las representaciones que buscan la transformación se habla de encuentro, de ponerse en el lugar del otro, colaborar desde los diagnósticos de las personas pobres, problematizar, no obviar lo afectivo y político, etc. esto se enmarca en programas o elementos programáticos de capacitación. Paralelamente agentes con representaciones institucionales transformadoras, especialmente los implementadores, al hacer alusión a la intervención, vuelven a poner el acento en intervenciones más ligadas a determinadas formas de capacitación, acompañamiento y auto organización, acordes al neoliberalismo. ¿Estaremos de alguna manera ante “trampas de la acción”, que se constituyen en limitadoras para que representaciones alternativas encuentren mayores modos de expresión y visibilización? Merklen (2010: 131) observa también que cuando la sociedad, políticas públicas, agencias internacionales, ONGs, ciencias sociales, y medios de comunicación, designan a ciertos grupos como pobres, los posibles repertorios de acción se encuentran un tanto predefinidos. Carballeda (2008: 68) señala como elemento recurrente en las prácticas, la vinculación casi directa de intervención en lo social con la construcción de autonomía de los sujetos “beneficiarios”, entendiendo la falta de autonomía como una carencia impuesta, propia, o ligada a pautas culturales que ratifican esa condición o falta. De este modo, las dificultades de la construcción de la autonomía en un contexto de desprotección social, en donde los sujetos excluidos deben tornarse autónomos por mandatos de programas sociales o estrategias de intervención, configuran, quizás, nuevas formas de coerción ligadas a las políticas sociales focalizadas que parecen persistir. Paralelamente Edelman (1991: 34) apunta que las propuestas para resolver los dilemas sociales crónicos mediante el cambio de actitudes y de conducta de los individuos son expresiones de la misma estructura de poder que crea el problema.

Las políticas sociales implementadas a partir de 2003 han marcado un cambio respecto a los programas neoliberales. Sin embargo es posible observar aún la presencia de representaciones institucionales tradicionales y esencialistas de los pobres y la pobreza, de manera que muchas intervenciones parecen mostrar, en el plano en que este estudio se ha ubicado, los elementos aún presentes y más fijos de la política social liberal y neoliberal. Representaciones que tienen estrecha relación con la lógica de la desigualdad gravitarían más fuertemente que las representaciones vinculadas a la lógica de la igualdad. Programas y políticas, suelen estar influidas y de alguna manera heredar no solo lineamientos de las anteriores sino también actores “técnicos” con representaciones que pueden jugar un papel importante a la hora de retrasar, obstaculizar o permitir cambios, a lo que se agrega la tendencia del entramado institucional a condicionar los cambios y ser proclive a las repeticiones.

En las representaciones institucionales tradicionales y esencialistas tienen fuerza la naturalización de la pobreza y las intervenciones que, bajo diferentes nombres, responden a una lógica asistencial subyacente y arraigada y con fuerte consenso social. En consecuencia si bien en el plano del discurso los programas pueden formular ciertas modificaciones o alejamientos de la política social neoliberal, puede observarse la cristalización del asistencialismo en las representaciones y en las prácticas de gran parte de los agentes de la política social. Como ya sostuvimos, la política social estuvo más vinculada en Argentina al trabajo asalariado que a la construcción de ciudadanía; a manera de hipótesis podemos plantear que es esta una instancia que se continúa con distintas prácticas que persisten y no posibilitan esta construcción de ciudadanía. Si bien en el discurso político, y en algunos de los enunciados de los programas sociales se ve cierto distanciamiento de la visión tradicional, ésta continúa siendo predominante en las representaciones y especialmente en muchas de las prácticas de los actores. El estudio de las representaciones emerge así como una instancia compleja pero de relevante peso que puede contribuir en un mayor conocimiento de las problemáticas presentes en las políticas sociales.

<sup>1</sup> Concepto instalado por Lewis (1961), que ahondamos en puntos siguientes.

<sup>2</sup> Por “descristalización de la pobreza” hacemos referencia al proceso de sentido opuesto al que Carballada (2008) designa con la metáfora de la “cristalización de la pobreza”.

<sup>3</sup> Especialmente los documentos de la II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano (1968), y de la III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano (1979).

<sup>4</sup> Arias (2012) analiza la pobreza como relación social, afirmando que las formas sociales instituidas para actuar ante la pobreza definen tanto la pobreza como problema como a los pobres como sujetos.

<sup>5</sup> Grassi (2003: 223) observa que el tantas veces repetido “dar el pez, pero enseñar a pescarlo” reactualiza cada vez que se lo enuncia, el lugar donde radica la carencia, es decir en el careciente.

## Referencias bibliográficas

**Aguilar Villanueva, Luis** (1996) “Estudio introductorio”. En Aguilar Villanueva, Luis. *La hechura de las políticas*. México: Ed. Porrúa: 15-84.

**Altamirano, Carlos** (1990) “Lo imaginario como campo de análisis histórico y social”. En *Revista Punto de Vista*, XIII N° 38:11-14.

**Álvarez Legizamón, Sonia** (2001) *Los cambios operados en las concepciones de gestión de programas sociales a partir del financiamiento internacional. Panel: La evaluación y gestión de las políticas sociales en las últimas dos décadas: problemas y perspectivas*. Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.

(1998) “Solidaridad privada e indiferencia pública, la nueva cara de la Política Social para los excluidos”. En *Revista Umbrales* N° 6: 9-31.

**Arias, Ana Josefina** (2012) *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia*. Buenos Aires: Ed. Espacio.

**Auyero, Javier** (2001) *La Política para pobres*. Buenos Aires: Manantial.

**Baczko, Branislaw** (1991) *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*. Buenos Aires: Nueva Visión.

**Bourdieu, Pierre** (1985) *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid: Akal/universitaria.

(1996) Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. *Revista de Ciencias Sociales*, 8: 5 -29.

**Carballada, Alfredo** (2008) *Los cuerpos fragmentados. La intervención en lo social en los escenarios de la exclusión y el desencanto*. Buenos Aires: Paidós.

**Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica** (2000) Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales. En Duschatzky, Silvia. (comp.). *Tutelados y asistidos*. Buenos Aires: Paidós: 23-67.

**Conferencia General del Episcopado Latinoamericano (II)** (1968) Documento de Medellín. Buenos Aires: Ed. San Pablo.

**Conferencia General del Episcopado Latinoamericano (III)** (1979) Documento de Puebla. Buenos Aires: Ed. San Pablo.

**Danani, Claudia** (1996) “Algunas posiciones sobre la Política Social como campo de estudio y la noción de población objetivo”. En Hintze, Susana (org.), *Política Social. Contribución al debate teórico – metodológico*. Buenos Aires: CEA-UBA:21-38.

**Danani, Claudia y Hintze, Susana** (2012) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Dubet, François** (2011) *Repensar la justicia social*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

**Edelman, Murray** (1991) *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.

**Eroles, Carlos** (2005) “La discapacidad como eje de un movimiento social de afirmación de derechos”. En Eroles, Carlos y Ferreres, Carlos. (Coords.) *La discapacidad: una cuestión de derechos humanos*. Buenos Aires: Ed. Espacio: 15 – 39.

**Escolar, Cora** (2000) “La recuperación del análisis institucional como perspectiva teórico metodológica”. En Escolar, Cora (comp.). *Topografías de la Investigación*. Buenos Aires: Eudeba: 29-47.

**Foucault, Michel** (1993) *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.

**Gordon, David y Spicker, Paul** (1998) *The International Glossary on Poverty*. London: ZED-CROP.

**Grassi, E.** (2003) *Políticas y Problemas Sociales en la Sociedad Neoliberal*. Buenos Aires: Ed. Espacio.

**Gutiérrez, Alicia** (2008) “El «capital social» en la pobreza: apuesta, medio y resultado de luchas simbólicas”. En Pavcovich, Paula y Truccone, Damian (comp.) *Estudios sobre pobreza en Argentina*. Villa María: Eduvim: 29-48.

**Lautier, Bruno** (1998) “Pauvreté et politiques de la pauvreté au Mexique”. En Poulin, Richard y Salama, Pierre (comp.) *L'insoutenable misère du monde. Economie et sociologie de la pauvreté*. Québec: Vents d'Ouest, Hull: 159 -211.

**Lewis, Oscar** (1961) *Los Hijos de Sánchez*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Martínez, Ana Teresa** (2007) Pierre Bourdieu. Razones y lecciones de una práctica sociológica. Buenos Aires: Manantial.

**Mercklen, Denis** (2010) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.

**Moscovici, Serge** (1981) “On social representation”. En Forgas, J.P. (Comp.) *Social cognition. Perspectives in everyday life*. Londres: Academic Press: 303-317.

(1986) *Psicología Social II. Pensamiento y vida social. Psicología Social y problemas sociales*. Barcelona: Paidós.

**Murillo, Susana** (2008) “Producción de pobreza y construcción de la subjetividad”. En Cimadamore, Alberto y Cattani, Antonio (Coord.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Bogota: CLACSO – CROP: 41-78

**Pavcovich, Paula** (2008) “Clases, posiciones, puntos de vista”. En Pavcovich, Paula y Truccone, Damián (comp.) *Estudios sobre pobreza en Argentina*. Villa María: Eduvim: 101-134.

**Raiter, Alejandro** (2002) “Representaciones sociales”. En Raiter, Alejandro y Zullo, Julia (comp.) *Representaciones Sociales*. Buenos Aires: Eudeba: 11-29.

**Ruiz Olabuenaga, José** (1996) *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.

**Svampa, Maristella** (2001) *Los que ganaron. La vida en los countries y en los barrios privados*. Buenos Aires: Ed. Biblos.

**Taylor, Steven y Bogdan, R.** (1986) *Introducción a los métodos cualitativos*. Buenos Aires: Paidós.

**Tenti Fanfani, Emilio** (1992) “Representación, delegación y acción colectiva en comunidades urbanas pobres”. En Lumi, Susana; Golbert, Laura y Tenti Fanfani, Emilio (coord.) *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores: 125-160.

**Tilly, Charles** (2000) *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.

**Vasilachis, Irene** (2003). *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*. Barcelona: Gedisa.

# Más que la suma de las partes:

## análisis del Programa Hábitat Vertiente Centros Históricos en la Ciudad de México

*More than the sum of its parts: An Analysis of Habitat Program, Slope Historic Sites in Mexico City*

### Ángeles Ortiz Espinoza

Centro de Investigación y Docencia  
Económicas  
allure.spinoza@gmail.com

### Itzel Cabrero Iriberry

Centro de Investigación y Docencia  
económicas  
it.cabrero@gmail.com

### Jesús Hernández

Centro de Investigación y Docencia  
económicas  
neo374@hotmail.com

### Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los procesos de política de la Vertiente de Centros Históricos Mexicanos inscritos en la lista de Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) del Programa Hábitat coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). El documento está dividido en tres partes: la primera analiza la justificación de la intervención gubernamental en la conservación y restauración de Centros Históricos Patrimonio de la Humanidad. Posteriormente, el texto explora los procesos por los cuales la política pública estudiada entra en la agenda de gobierno y cuáles son los efectos que produce. Por último, el presente estudio provee de ciertas reflexiones y observaciones con respecto al Programa.

**Palabras clave:** Hábitat, Patrimonio de la Humanidad, Centro Histórico, Valor Universal Extraordinario, UNESCO

### Abstract

*This paper aims to analyze the policy processes of the Slope of Historic Mexican Centres on the UNESCO's World Heritage list in the Habitat Program which is coordinated by the Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). The document is divided in three parts: the first discusses the justification of the government*

### Recibido

6.12.12

### Aprobado

21.2.13

*intervention in the conservation and restoration of Historical Heritage. Later, the text explores the processes by which studied policy enters into the government's agenda and what effects it produces. Finally, this study provides some reflections and comments about the program in general.*  
**Keywords:** *Habitat, World Heritage, Historic Centre, Outstanding Universal Value, UNESCO.*

## Introducción

El presente texto tiene como objetivo analizar los procesos de política de la Vertiente de Centros Históricos Mexicanos inscritos en la lista de Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) del Programa Hábitat coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Las acciones de la Vertiente están dirigidas a la protección, la conservación y la revitalización de esos Centros desde el 23 de marzo de 2004, fecha en que fueron publicadas las Reglas de Operación del Programa.

Nuestro interés en la Vertiente del Programa es consecuencia del gran valor cultural concedido a los bienes que le son sujetos y a su importancia histórica como promotores de identidad nacional. La UNESCO define el Patrimonio Cultural de Conjunto como un grupo de “construcciones aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, el arte o de la ciencia” (UNESCO, 1972:139).

El documento está dividido en tres partes: la primera analiza la justificación de la intervención gubernamental en la conservación y restauración de Centros Históricos considerados Patrimonio de la Humanidad. Posteriormente, el texto explora los procesos a través de los cuales la política pública estudiada entra en la agenda de gobierno, así como los efectos que produce. Por último, el presente estudio provee de ciertas reflexiones y observaciones con respecto al Programa. Por cuestiones de espacio, el manuscrito no profundiza en aspectos técnicos de la Vertiente de Centros Históricos de Hábitat. Igualmente, el interés principal de este documento es la dimensión patrimonial del programa, ya que es ésta la única particularidad que el mismo considera en el tratamiento de la mejora en espacios públicos y vivienda. Así, un estudio de la dimensión habitacional va más allá de los objetivos de este trabajo y es tema de interés para otro artículo.

## Intervención gubernamental para la conservación y restauración de Centros Históricos declarados Patrimonio de la Humanidad

### 1. Valores detrás de la intervención gubernamental

El mantenimiento, la restauración y la conservación de Centros Históricos declarados Patrimonio Mundial son acciones que reconocen la sustentabilidad como valor superior y como parte de la justificación de la intervención estatal. Este principio rector considera dos diferentes acepciones: por un lado, sustentabilidad como equidad intergeneracional, es decir, los Centros Históricos como bienes que deben ser cuidados para que generaciones futuras gocen de su existencia. Por otro lado, sustentabilidad como eficiencia económica: los Centros Históricos como destinos notables del turismo mundial y el flujo económico que este fenómeno trae consigo.

La Convención del Patrimonio Mundial, aprobada por los estados miembros de la UNESCO, reconoce el *valor excepcional universal* de ciertos bienes cuando su importancia trasciende fronteras y generaciones, y afirma que la pérdida de alguno de estos bienes a causa de su degradación o desaparición empobrece el patrimonio de todos los pueblos del mundo; por lo tanto, una protección especial es necesaria para garantizar que su integridad y autenticidad se mantenga o mejore en el futuro (UNESCO, 2008).

Distintas agencias de Naciones Unidas reconocen que el valor excepcional de los bienes reconocidos como Patrimonio de la Humanidad atrae un importante flujo turístico. El aumento en las tasas de visita tiene ciertas ventajas asociadas: concesiones, donaciones, apoyo internacional, incremento en el flujo comercial, generación de nuevas actividades económicas, etc. (Pedersen, 2005).

Asimismo, en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 –marco del Programa aquí analizado– el Gobierno Federal reconoce el desarrollo humano sustentable como un proceso de ampliación de capacidades sin comprometer el patrimonio de generaciones futuras. Precisamente, una de sus estrategias es “generar e impulsar las condiciones necesarias para el desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas seguras, competitivas, sustentables, bien estructuradas y menos costosas” (Sedesol, 2007:3, 52).

### 2. Justificación económica y límites de la intervención

En una lógica económica, la intervención estatal para la conservación de los Centros Históricos –independientemente de la declaración de Patrimonio Mundial– está justificada de tres formas: en primer lugar, los derechos de propiedad de los Centros Históricos no están claramente delimitados porque le pertenecen a la Nación en su conjunto; por lo tanto, los individuos que hacen uso de las instalaciones no tienen incentivos suficientes para conservarlos o mejorarlos. En segundo lugar, como consecuencia de que

todos los ciudadanos son beneficiarios de la conservación de estos bienes y no pueden ser excluidos de su uso –hayan contribuido o no en su mantenimiento–, las personas no tendrían alicientes para pagar por el servicio de forma voluntaria.

Por último, es importante mencionar que un Centro Histórico en buenas condiciones genera un beneficio adicional para quienes habitan cerca de él, trabajan ahí o lo visitan, pues facilita sus actividades diarias y les permite disfrutar su valor estético. Además, el valor excepcional universal concedido a los Centros Históricos declarados Patrimonio Mundial, exacerba los beneficios que se obtienen por la existencia de estos bienes porque UNESCO les concede un valor cultural y de identidad que debe ser conservado por y para la humanidad entera. Por lo anterior, el libre mercado *per se* no proveerá la cantidad suficiente de protección y cuidado requerido.

Sin embargo, existe una limitante a la intervención estatal. Los Centros Históricos son declarados Patrimonio Mundial como conjunto de bienes inmuebles, pero el acervo que lo conforma tiene propiedad definida a favor de privados, es decir, dentro del colectivo considerado *Patrimonio* existen casas, establecimientos comerciales, etc. que pertenecen a particulares. Esta situación genera un conflicto de intereses porque, por un lado, es de interés nacional y mundial la preservación del Patrimonio de forma que tanto la autenticidad como el valor histórico que detentan sean mantenidos. Por tal motivo, la UNESCO establece lineamientos específicos a seguir. Por otro lado, los individuos tendrían que ser libres de realizar cualquier adecuación o modificación en su propiedad, pero su libertad está restringida debido a las características que deben mantener los bienes para no perder la declaratoria de Patrimonio Mundial. De esta manera, la actuación del estado en la conservación de los Centros declarados afecta la libertad de los particulares para modificar su propiedad.

### 3. Teoría Causal

La conservación de los Centros Históricos declarados Patrimonio de la Humanidad es considerado como problema público a causa de los atributos específicos de estas edificaciones: son bienes públicos impuros, esto es, no excluyentes ni rivales pero sujetos a cogestión, además de tener derechos de propiedad vagamente definidos. Resultado de lo anterior, los incentivos individuales para cubrir los costos de su mantenimiento y restauración son mínimos. Adicionalmente, el *valor universal extraordinario* que se les confiere genera beneficios que toda la humanidad disfruta, pero que no son fácilmente cuantificables ni apropiables, situación que no provee de los alicientes suficientes para ser preservados por los particulares.

El reconocimiento en 2002 de Hábitat como Programa en Pleno Derecho de Naciones Unidas impulsa la entrada del Programa Hábitat a la agenda gubernamental. El Programa considera a la Vertiente Centros Históricos como una de las acciones para promover

la continuidad histórico-cultural; y fomentar la participación cívica y de los gobiernos para la conservación y rehabilitación del patrimonio.

En el mismo año, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) firmó un memorando de entendimiento con ONU-Hábitat para promover la cooperación entre sus instituciones y apoyar mejoras en vivienda y servicios urbanos en América Latina y el Caribe (BID, 2002). Con esta acción, el Programa Hábitat obtuvo dos importantes préstamos para gastos de infraestructura urbana: en 2004 por 350 millones de dólares y luego en 2007 por 150 millones de dólares (BID, 2007).

Posteriormente, con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 y la firma del acuerdo Federación-Municipio, surge el Programa Hábitat como una herramienta gubernamental dirigida por la Sedesol para “articular los objetivos de la política social con los de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial del Gobierno Federal, para contribuir a reducir la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida en zonas urbanas marginadas” (Sedesol, 2011:2). La Vertiente en cuestión, utiliza subsidios indirectos a los proyectos de conservación, restauración y revitalización realizados en cada uno de los diez centros históricos reconocidos como Patrimonio Mundial.

En lo que corresponde a la Vertiente Centros Históricos, la meta es la protección, conservación y revitalización del acervo inscrito en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO (Sedesol, 2011). De esta forma, los bienes dotados de valor histórico-cultural y promotores de identidad nacional sean preservados, al mismo tiempo que el goce e identificación de las generaciones futuras con los mismos es promovida.

## Programa Hábitat – Vertiente Centros Históricos: Análisis de procesos

### 1. De la detección del problema público a la puesta en marcha del Programa

En México, existen diez centros considerados Patrimonio de la Humanidad que competen a la acción del Programa Hábitat: el Centro Histórico de la Ciudad de México y Xochimilco (1987), el Centro Histórico de Oaxaca (1987), el Centro Histórico de Puebla (1987), el Pueblo Histórico de Guanajuato (1988), el Centro Histórico de Morelia (1991), el Centro Histórico de Zacatecas (1993), la Zona de Monumentos Históricos de Querétaro (1996), la Zona de Monumentos Históricos del puerto de Tlacotalpan (1998), el Fuerte Histórico del Pueblo de Campeche (1999) y el Pueblo Histórico de San Miguel de Allende (2008).

Como mencionamos, los Centros Históricos tienen características que hacen necesaria la intervención estatal para su conservación y mantenimiento. En principio, los municipios tienen la obligación –establecida en el artículo 115 apartado III de la Constitución Mexicana– de suministrar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, limpia y recolec-

ción de residuos, alumbrado y mantenimiento de calles, parques y jardines (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reforma 2011). Sin embargo, los lineamientos que la UNESCO establece para el tratamiento de bienes declarados Patrimonio Mundial consideran medidas específicas para su conservación, mantenimiento y restauración; situación que requiere un conocimiento experto en el tema, además de recursos humanos y financieros especiales que pueden no estar disponibles a nivel municipal.

Para comprender el interés del Estado Mexicano en actuar como responsable del cuidado de estos bienes, es necesario analizar cómo entró el Programa Hábitat a la agenda gubernamental. El antecedente más relevante es el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos (ONU-Hábitat).

En 1978, durante la primera cumbre de Vancouver sobre Asentamientos Urbanos, nace la Agenda Hábitat de Naciones Unidas como un instrumento para contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbano-marginadas. Sin embargo, es hasta 1996, en la segunda Cumbre de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos celebrada en Estambul, que los gobiernos de 171 países aceptan la Agenda y la Declaración de Estambul con el fin de contribuir a lograr una vivienda adecuada para todos y un desarrollo sostenible de los asentamientos (Moreno, 2011).

Seis años después, en 2002, Hábitat adquiere la categoría de Programa en Pleno Derecho de Naciones Unidas (ONU-Hábitat, 2011) como consecuencia de su inclusión en la Declaración de los Objetivos del Milenio de ONU. Lo anterior significa que la Asamblea General convirtió a la Agenda Hábitat en un programa propio de las Naciones Unidas, dotándolo de estructura institucional y organizativa. Es entonces cuando surge ONU-Hábitat.

De manera casi inmediata, en 2003, el gobierno federal mexicano institucionalizó el Programa Hábitat a través de la Secretaría de Desarrollo Social con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbanas marginadas. Un año después, aparece la Vertiente de Centros Históricos en el Programa y por ende, es incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo.

En lo que respecta al componente de Centros Históricos declarados Patrimonio de la Humanidad<sup>1</sup>, el Plan de Acción ONU-Hábitat considera la conservación y rehabilitación del patrimonio histórico de vital importancia para promover la identidad cultural. De acuerdo con este documento, la rehabilitación y conservación de espacios culturalmente sensibles a la adaptación de zonas urbanas patrimonio de la humanidad coinciden con el uso sustentable de los recursos naturales y humanos, porque todas las personas deben poder beneficiarse del acceso a la cultura (UN-Hábitat, 2003). Por otra parte, el

gobierno federal –a través del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio– argumenta la instauración de la Vertiente a través de la promoción del fortalecimiento de los fundamentos económicos de las ciudades (Sedesol, 2001).

A partir de lo anterior es posible afirmar que la importancia de poner en marcha la Vertiente de Centros Históricos está justificada por un doble discurso construido socialmente que da origen y sustento a la política durante sus procesos (Cejudo, 2010): por una parte, Naciones Unidas y la Sedesol coinciden en que el interés por la preservación de los Centros Históricos como Patrimonio Histórico Mundial está justificado por la sustentabilidad entendida como la posibilidad de legar a futuras generaciones recursos plenos creados tiempo atrás y cuya apreciación es inestimable (UN-Habitat, 2003). Por otro lado, la Federación considera también a la sustentabilidad como la capacidad que tienen estos centros de producir beneficios económicos.

Es importante recalcar que debido a los atributos propios de los bienes en cuestión, es decir, a los centros históricos como Patrimonio de la Humanidad, la entrada de la política en la agenda no enfrentó oposición por parte de grupos de presión o actores políticos nacionales. Además, la presencia de Naciones Unidas como actor impulsor de la Agenda Hábitat y el hecho de que los discursos pronunciados alrededor de los atributos de la situación no presentaron connotaciones negativas (Cejudo, 2010), fueron factores que contribuyeron a la facilitación del proceso de incorporación en la agenda de gobierno. Por lo referido, es posible señalar que la presencia de organismos internacionales en el proceso de agenda facilitó la puesta en marcha del programa. Lo anterior significa que los canales de política y políticas (Kingdon, 1995) que representan Naciones Unidas desde el momento en que promueve la firma de la Agenda Hábitat, la Declaración de Estambul y los Objetivos del Milenio; y UNESCO como organismo experto, protector y declarante de bienes públicos de valor cultural irremplazable, hicieron posible que Hábitat –en particular la Vertiente que aquí analizamos– ingresara directamente en la agenda gubernamental.

En este sentido, resulta pertinente mencionar que aunque la preservación de los Centros Históricos, y en general del Patrimonio Mundial, nunca ha adquirido extrema prioridad en el debate público. Sin embargo, han existido momentos en los cuales el tema ha estado presente en la agenda pública; generalmente cuando existe la posibilidad de que haya un nuevo sitio declarado Patrimonio de la Humanidad o cuando alguno acaba de ser inscrito en la lista. Pese a ello, la mayor parte del tiempo la preocupación por la salvaguarda de estos bienes públicos está en el *limbo* del ciclo de atención del público (Downs, 2007). Así, con el establecimiento de la Vertiente Centros Históricos del Programa, la Federación fortaleció el mantenimiento y resguardo del patrimonio histórico del país.

La opción para reglamentar la aplicación del programa fue definida por los lineamientos de ONU-Hábitat. En 1972, cuando el Presidente Luis Echeverría decretó la Ley sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LMZAAH), encontramos el primer antecedente de las intervenciones gubernamentales en ésta materia. Esta ley dispone el tratamiento relativo a la protección de bienes muebles e inmuebles con valor histórico o arqueológico. La Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), en coparticipación con los gobiernos estatales y municipales, quedan como las instancias directamente encargadas de declarar, conservar y regular los bienes declarados patrimonio. Según el artículo 6 de la LMZAAH, “[l]os propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos, deberán conservarlos y, en su caso, restaurarlos [...] previa autorización del Instituto correspondiente” (Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, Reforma 1986). Así, la protección de las zonas históricas está sujeta a la disposición voluntaria de los particulares o de las autoridades locales. En caso de que una obra urgente de rescate requerida al propietario o autoridad correspondiente no sea realizada, el INAH procederá a realizarlo y la Tesorería Federal hará efectivo el importe de las obras, debido a que no hay legislación vinculante a ese respecto (Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, Reforma 1986).

El procedimiento descrito requiere la discrecionalidad de los actores vinculados al patrimonio histórico y un gasto de recursos que directamente deberían de realizar particulares o autoridades locales. Esto, en términos políticos, podría implicar que las autoridades locales ya limitadas por sus obligaciones gubernamentales y a causa de una relación clientelar establecida con su población, no tendrían incentivo alguno para cubrir el costo que requiere el remozamiento de una zona de patrimonio histórico (Carrión, 2007)<sup>2</sup>. Por lo tanto, recurrir a las transferencias financieras federales como una vía de satisfacer los lineamientos de ONU-Hábitat y no generar oposición política por parte de gobiernos locales o propietarios -que fueran obligados a realizar gastos repentinamente- era la opción más viable. Desde luego, aunque una decisión de tal envergadura genera diferencias entre las ciudades beneficiadas y las no beneficiadas; entre las declaradas como *zona de patrimonio* y las que no lo son.

Hábitat destina a la Vertiente, *ex profeso*, cerca del 1.9% de los recursos destinados al Programa<sup>3</sup>. Un monto que hace manifiesta la primacía en invertir más en vivienda y menos en monumentos. Una concepción que guarda la lógica de la Vertiente General al privilegiar la calidad de vida de los ciudadanos ante los probables ingresos devengados del turismo.

Ahora bien, la Sedesol resolvió el problema de factibilidad técnico-administrativa al integrar el otorgamiento indirecto de recursos. Con esto se hizo obligatoria la partici-

pación del INBA y el INAH como organizaciones jurídicamente facultadas para la aprobación y asesoría técnica en obras de rehabilitación y revitalización de monumentos y zonas históricas (Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, Reforma 1986; Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1939)<sup>4</sup>. Otro aspecto favorable del programa es que el procedimiento básico para el manejo de los recursos fue diseñado para reforzar el federalismo según el principio de subsidiariedad. En este sentido, el municipio es el ámbito de gobierno que realiza las acciones con base en el conocimiento de sus necesidades y en una decisión que procurará el mayor beneficio para la comunidad (Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, 2004). Así, el municipio reafirma su autonomía y su papel como ámbito de gobierno de primera mano a la ciudadanía.

En resumen, el gobierno del presidente Felipe Calderón, la Vertiente Centros Históricos de Hábitat encuentra legitimidad en la agenda gubernamental porque, como quedó indicado, mantiene sincronía con el Plan de Desarrollo Social 2007-2012. Uno de los objetivos de este Plan es consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas, y es precisamente en la consolidación de tales ciudades donde queda insertada la sustentabilidad de la Vertiente. De este modo, la decisión de aprobar la Vertiente Centros Históricos del Programa no encontró oposición y sí apoyo como una política focalizada con una externalidad positiva en el largo plazo.

## 2. Implementación y evaluación del Programa

Con el ingreso de Hábitat a la agenda gubernamental, el presidente Fox hizo publicar las Reglas de Operación (RO) correspondientes el 23 de marzo de 2003 y modificadas por primera vez el 25 de marzo de 2004. El Programa, y la Vertiente en particular, reciben un subsidio federal de tipo indirecto -las acciones las realiza el municipio- que debe ser aprobado mediante convenio con el Estado. Los recursos son de tipo complementario (el gobierno federal puede aportar hasta el 70 por ciento y el municipal, al menos el 30%), y son asignados anualmente de manera equitativa a las diez ciudades declaradas Patrimonio de la Humanidad a través del Decreto de Egresos de la Federación (Sedesol, 2011).

El ejercicio del presupuesto concedido a cada municipio está restringido a la protección, la revitalización y la conservación de los espacios definidos por la UNESCO como Centro Histórico y a las vías para su acceso reconocidas por la Sedesol<sup>5</sup>. Es preciso indicar que el modo en que son asignados los recursos evita en gran medida la discrecionalidad que pudiera afectar el ímpetu de la Vertiente y al mismo tiempo garantiza la equidad entre los municipios (Stone, 2002). Dada la naturaleza del beneficio que generan los Centros Históricos, es difícil establecer resultados objetivamente evaluables, *ergo*, es “imprescindible ejercer el control en términos de la asignación específica de los insumos” (Majone, 1996:401).



La implementación del proceso considera cinco etapas en donde son utilizados los cuatro recursos gubernamentales planteados por Hood en su esquema NATO (Hood, 1983): 1) la Federación, el Estado y el municipio acuerdan la cantidad y proporción de recursos que serán aplicados en la ciudad (autoridad); 2) la instancia ejecutora presenta los proyectos a la Delegación de la Sedesol local; 3) la Delegación evalúa los proyectos y aprueba los que se llevarán a cabo según los criterios del Comité de Validación Central (nodalidad); 4) la Delegación libera los recursos para las labores (tesoro); y, finalmente, 5) el ejecutor presenta la carta de entrega-recepción al término de los trabajos (organización) (véase Cuadro 1) (Sedesol, 2001).

Las RO y los lineamientos resuelven el problema de los múltiples puntos de decisión estableciendo un único espacio de veto para los proyectos que el Ejecutor y el municipio proponen (Aguilar, 1996). Este punto está el Comité de Validación Central en el que participan (Cuadro 2):

- La Coordinación Nacional de Monumentos Históricos;
- La Dirección de Patrimonio Mundial del Instituto Nacional de Antropología e Historia;
- Dirección de Sitios y Monumentos del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes;
- La Dirección de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Cultural Artístico Inmueble del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura;
- La Secretaría de Turismo; y
- El Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (Sedesol, 2011).

Ahora bien, la cuestión de la complejidad de la acción conjunta queda limitada al Comité que tienen reuniones con el fin de establecer lineamientos para aprovechar la capacidad técnica y las facultades de cada actor (Aguilar, 1996). Así, en las acciones en el Centro Histórico directamente, el Ejecutor y la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana (UPAPU) son los que representan al Municipio y la Federación e interactúan como agente-principal, respectivamente.

La UPAPU no siempre regula todas las acciones del municipio, pero sí controla los proyectos y su ejecución a lo largo del año presupuestal mediante dos supervisiones: al avance de los trabajos y a las finanzas del proyecto (Cuadro 3). Al proceder conforme a las RO, sigue un procedimiento que procura la sencillez en la acción para establecer una relación directa entre agentes y operaciones de modo que los eslabones causales sean mínimos (Aguilar, 1996). La simplicidad requiere de una mayor centralización, así que la UPAPU también participa como *mediador-reparador-ajustador*, esto es, funge como nodo de información entre la Federación y el municipio; disuade de prácticas que desvirtúen los objetivos del programa, y tiene la autoridad para disponer que los recursos

sean suspendidos (Aguilar, 1996). Aunque es coartada la posibilidad de negociar los procesos, existe también una implementación de *adaptación mutua* (Dirección General de Seguimiento, 2011) en donde la Vertiente da la posibilidad al municipio de recibir asesoría y apoyo para la elaboración de los proyectos de rescate y remozamiento de estructuras inmuebles.

En el caso de la Vertiente Centros Históricos, las principales dificultades de implementación están relacionadas con el tiempo. Esta variable dificulta su puesta en marcha eficiente debido a que el acuerdo de los convenios Federación-municipio y la centralización de la Sedesol para evaluar los proyectos provocan que los recursos sean liberados hasta los meses de abril-junio por la UPAPU. El retraso en el procedimiento disminuye el tiempo que los municipios disponen para realizar los trabajos, situación que afecta la calidad y la cantidad de los avances realizados y supervisados<sup>6</sup>. Es importante señalar que el programa conoce la falla, pero la percibe prácticamente como ineludible puesto que en sus evaluaciones trimestrales concede un párrafo para instar a los beneficiarios a “prever la temporalidad de su otorgamiento” (Dirección General de Seguimiento, 2011:2).

Adicionalmente, dentro del proceso de la política pública que estamos analizando, la Sedesol prevé una etapa de evaluación en la que los resultados del Programa, incluyendo la Vertiente Centros Históricos, son analizados. En este caso, es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) el órgano encargado de la revisión periódica de los programas que el Estado insta en esa línea de acción, para lo cual, coordina las actividades de evaluadores independiente externos.

En general, el Programa Hábitat, ha sido evaluado anualmente desde 2004 por diversas instituciones: El Colegio de la Frontera Norte (ColeF), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), *Mathematica Policy Research Inc.*, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Centro de Investigaciones en Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS). Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación ha realizado auditorías en dos ocasiones: en 2003 y en 2005 (Pérez, 2011).

Todas las evaluaciones que esas organizaciones han realizado, valoran al Programa Hábitat en su conjunto: no separan las dos vertientes que éste posee. Esto provoca obstáculos y omisiones en las conclusiones obtenidas porque los dos aspectos principales que trata el Programa son divergentes entre sí: la Vertiente General está enfocada a la reducción de la pobreza urbana, mientras que la Vertiente Centros Históricos busca la conservación, restauración y mantenimiento de esos bienes.

Las consecuencias de analizar en conjunto ambas ramas son que, por un lado, la inclusión de la Vertiente Centros Históricos altera los resultados obtenidos en la Vertiente General y, por lo tanto, su impacto no puede ser calificado de forma íntegra. Por otro

lado, el desempeño de la Vertiente Centros Históricos tiene evaluaciones incompletas porque la atención que los evaluadores le dan queda relegada a un segundo plano –particularmente si consideramos que el 98 % de los recursos totales anuales son destinados a la Vertiente General. Esta última observación está sustentada en la falta de indicadores especiales para la Vertiente Centros Históricos ya que las herramientas de evaluación únicamente consideran un tipo de resultado: el número de proyectos aprobados y financiados, un aspecto que no captura de forma adecuada el desempeño del Programa en cada una de las ciudades. A este respecto, el CIESAS recomienda una matriz de indicadores para cada modalidad del Programa (Pérez, 2011).

Las evaluaciones parciales de la Vertiente son, principalmente, evaluaciones de resultados. Para esta modalidad resulta pertinente que existan evaluaciones de procesos. Esta evaluaciones permitirán identificar oportunidades de mejora en la implementación que redunden en un tratamiento más eficiente en el uso de recursos. También es necesario que los indicadores de resultados consideren otros aspectos de la implementación en los proyectos de tal modo que la evaluación de la Vertiente mida su desempeño con base en las acciones en los municipios. Lo anterior debido a que el impacto del Programa tiene que ver con un valor excepcional para la humanidad y por tanto, el beneficio que produce no es medible.

Por otro lado, en vista del interés en la conservación de los bienes declarados Patrimonio Mundial y en la injerencia de los organismos internacionales desde la incorporación del Programa en la agenda gubernamental, es de esperarse que estos también funjan como evaluadores externos. Sin embargo, hasta ahora sólo uno de estos organismos –ONU-Hábitat– evalúa las actividades del Programa Hábitat de forma integral y aunque UNESCO valora a los bienes de valor universal excepcional, no tiene una atribución que atienda específicamente a la Vertiente que aquí estudiamos.

Ahora bien, una función clave de ONU-Hábitat en el cumplimiento de su mandato es el monitoreo y evaluación de los progresos en la aplicación del Programa Hábitat en los planos internacional, regional, nacional y local. La función de supervisión es realizada por medio de dos instrumentos principales: el Observatorio Urbano Mundial (GUO) –que incluye al Programa de Estadísticas y al Programa de Indicadores Urbanos– y el Programa de Mejores Prácticas que compila más de 1,100 casos de mejores prácticas en 600 ciudades (UN-Habitat, 2003).

Por su parte, el Observatorio es un conglomerado de observatorios locales y nacionales que dan seguimiento de las condiciones y tendencias urbanas a las que Hábitat atiende. Su función es establecer indicadores, estadísticas e información sobre asentamientos urbanos para la evaluación de políticas al respecto. La evaluación hecha por el GUO considera cuatro indicadores relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida

en zonas marginadas: porcentaje de personas con acceso a saneamiento, porcentaje de personas con acceso a agua potable, porcentaje de personas con tenencia segura y porcentaje de personas en viviendas permanentes. En este sentido, el Observatorio lleva a cabo una evaluación de resultados cuya única finalidad es medir si la implementación del programa Hábitat llegó a los resultados deseados en cuanto a la disminución de la pobreza urbana (UN-Habitat, 2003).

Por otra parte, el Programa de Mejores Prácticas constituye una red global de agencias dedicadas a la identificación e intercambio de mejores prácticas para el desarrollo sustentable. Mejores Prácticas representa acciones que han hecho una contribución a la implementación del programa, es decir, a los procesos a través de los cuales Hábitat es llevado a cabo. Los socios del programa son especialistas en áreas como vivienda, planificación, arquitectura, diseño urbano y patrimonio cultural (UN-Habitat, 2003).

De esta manera, es perceptible que las evaluaciones realizadas arrojan valoraciones sobre la Vertiente General del programa y no acerca de la Vertiente de Centros Históricos. Al respecto, encontramos que UNESCO —aunque lleva a cabo evaluaciones periódicas a través de informes nacionales sobre el estado del Patrimonio Mundial— no cuenta con mecanismos que evalúen el componente de Centros Históricos de Hábitat con indicadores adecuados diseñados *ex profeso*.

### 3. Los efectos del Programa

En políticas públicas, toda decisión tiene efectos en la acción, y para el caso de la Vertiente Centros Históricos de Hábitat no hay excepción. Desde 2004, la Vertiente ha manifestado sus secuelas en diversos ámbitos.

Como producto deliberado de la política, la acción de la Federación-municipio ha garantizado la conservación y restauración de los espacios con valor patrimonial; es decir, mediante la existencia del programa de subsidios federales, la acción gubernamental ha garantizado la existencia temporal de los espacios patrimoniales<sup>7</sup>. Tales acciones han logrado, en cierta medida, aproximarse a la situación deseada de conservar los bienes patrimonio y procurar un bienestar mayor a la población local y de riqueza histórica a la población nacional, en lo general. Esto significa que el Gobierno Mexicano ha procurado mejorar el entorno de las ciudades patrimonio y, simultáneamente, la calidad de vida de sus habitantes. Un par de tareas que en la práctica no necesariamente llevan una lógica directa ni una es el fin de la otra.

Empero, las acciones de la Vertiente han generado, por una parte, efectos colaterales deseables. Primero, el incremento del reconocimiento de cada ciudad en el contexto internacional debido a una naciente curiosidad por conocer las características cualitativas excepcionales de cada Centro. Segundo, un incremento de la afluencia turística domés-

tica e internacional. Tercero, el crecimiento del empleo y de la derrama económica en las diez ciudades; situación que beneficia a la Tesorería Municipal y a los pobladores de la localidad al detonar nichos de oportunidad comercial y de servicios (Ortega, s/f), es decir, un proceso de *glocalización*<sup>8</sup>. Finalmente, una transformación del espacio público y de cómo experimentarlo al dotarlo de un significado trascendente e intergeneracional que identificaría a la sociedad.

Por otra parte, también ha generado necesidades esperadas para cada ciudad frente al incremento de rubro turístico. Lo anterior está relacionado con el fortalecimiento de un sistema de seguridad pública y servicio de limpieza, el crecimiento de una infraestructura de servicios y esparcimiento.

Sin embargo, también ha habido efectos no deseados producto de la Vertiente. Los de mayor notabilidad son los efectos negativos en la vivienda a causa del desarrollo urbano. Particularmente, el proceso de gentrificación de los Centros a consecuencia del incremento de la renta urbana (Sedesol, 2008). Un segundo efecto ocasionado es la focalización de acciones y financiamiento en espacios declarados Patrimonio respecto de aquellos que no han recibido la declaratoria<sup>9</sup>. Estos últimos siguen dependiendo para su conservación en el voluntarismo de particulares y autoridades locales, de modo que la intervención federal sólo ocurre cuando son acciones de “rescate”.

Ahora bien, Mettler y Soss, afirman que “una política pública puede estructurar la participación política misma” influenciando a los individuos o creando y movilizándolo a los grupos beneficiarios (Mettler & Soss, 2004:58). En efecto, la Vertiente de Centros Históricos en el escenario político nacional ha fortalecido la posición de la Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial (ANCMMPM) como actor formal civil promotor de la gestión de recursos federales ante la Sedesol (Hábitat), el Conaculta, el Fonca y la Secretaría de Turismo (Sectur) (ASINCEHI, 2011). Este actor encabezado por los alcaldes de las diez ciudades ha logrado, a su vez, coaliciones políticas con la Federación Nacional de Municipios de México A. C., con los gobernadores y también con miembros de las dos cámaras del poder Legislativo federal para garantizar la permanencia del apoyo de la Federación a través de los sexenios (El Federalista, 2011; FENAMM, 2011). Del mismo modo, un efecto semejante, aunque a un nivel de agregación menor, ha ocurrido al interior de las ciudades patrimonio en donde sectores de la sociedad civil beneficiaria participan de modo activo custodiando y verificando las decisiones que les vinculan<sup>10</sup>.

Es así que el escenario político que definió a la política pública también recibe una retroalimentación que le reestructura, es decir, la política pública ha venido afectando a la política y al modo en que los actores conviven y estructuran compromisos formales e informales entre sí. Los cambios originados con la puesta en marcha de la Vertiente

Centros Históricos difícilmente serán reversibles so pena de grandes costos políticos. Desde luego, la defensa de la sustentabilidad de los Centros será mantenida, pero también continuará transformando la conducta participativa ciudadana y la de los municipios, lo cual ha activado una interacción más sólida con el gobierno federal (Mettler & Soss, 2004).

## Conclusiones

El presente escrito analiza la Vertiente Centros Históricos del Programa Hábitat de la Sedesol, desde el problema público que da origen a la política hasta las evaluaciones que recibe. La Vertiente aquí estudiada, bajo el principio de sustentabilidad, pretende lograr la conservación de Centros Históricos declarados Patrimonio de la Humanidad, permitiendo que futuras generaciones disfruten de los beneficios intangibles que su existencia otorga.

La intervención estatal está justificada por los atributos de los Centros Históricos como bienes públicos con valor universal excepcional. La incorporación del Programa, incluida la Vertiente en cuestión, en la agenda gubernamental estuvo impulsada por un organismo internacional reconocido por su experiencia en desarrollo urbano, situación que redujo los obstáculos en este proceso.

La implementación es efectuada aprovechando las capacidades organizacionales de la Secretaría de Desarrollo Social para administrar los recursos económicos e incorpora la participación de distintas agencias gubernamentales (INAH, Conaculta, INBA, Sectur y Fonca) en un comité de expertos para la evaluación de los proyectos que serán apoyados. Es destacable que el diseño del Programa está basado en la capacidad de los municipios para detectar sus necesidades, responder con proyectos adecuados y financiar al menos el 30% de los mismos. En este proceso, la temporalidad juega un rol significativo porque es la variable que más afecta el desempeño de la Vertiente.

Dentro de las evaluaciones realizadas al Programa Hábitat, no existe alguna que valore la Vertiente Centros Históricos de forma particular. Incluso, esta Vertiente no tiene una matriz de indicadores propia para la evaluación de su desempeño. Esto ocurre debido a que la vertiente principal del Programa busca atender las necesidades de la población urbano-marginada, lo cual es un objetivo de naturaleza muy distinta a la conservación de los Centros Históricos. Asimismo, el Programa en general es objeto de evaluaciones por ONU-Hábitat que tienen la misma limitante que las evaluaciones nacionales. Aunque la UNESCO supervisa con cierta regularidad el estado de conservación de los Centros Históricos declarados patrimonio, no atiende a las acciones de la Vertiente especial del Programa Hábitat.

Finalmente, además de la conservación, la restauración y la rehabilitación de los Centros Históricos, las acciones de la Vertiente tienen efectos colaterales en el flujo turístico de la región y en los beneficios económicos que esto conlleva. Sin embargo, también genera efectos negativos por el proceso de gentrificación, principalmente en los grupos poblacionales que habitan en zonas aledañas a los Centros.

El análisis aquí descrito identificó situaciones que afectan de forma negativa al desempeño de sus actividades. Éstas competen a dos temas principales: la incorporación de la Vertiente Centro Históricos en el diseño del Programa Hábitat y a ciertos procesos dentro de la implementación.

### 1. Observaciones al programa

Al considerar dos vertientes que no comparten el mismo objetivo, las acciones del Programa Hábitat están desarticuladas y, en vista de que la Vertiente General es el eje principal de la política pública, la modalidad de Centros Históricos no ha sido tratada con atención. Incluso en los documentos oficiales que rigen el desarrollo de las actividades. A este respecto, las observaciones del CIESAS (Sánchez, 2011) reconocen que el tratamiento de las dos vertientes del Programa con propósitos divergentes y cuyo vínculo no está claramente definido afecta el desempeño de la Vertiente Centros Históricos porque no es posible evaluar su funcionamiento concreto. De aquí que los resultados hasta ahora obtenidos no permiten identificar oportunidades estratégicas que permitan hacer más eficiente el ejercicio de los recursos.

En cuanto al proceso de implementación, el mayor obstáculo son los tiempos para la liberación de los recursos y la calidad de las obras realizadas ante la premura de tiempo. Esta situación ocurre porque el proceso es centralizado, de manera que la UPAPU pone los fondos a disposición del municipio conforme los distintos proyectos de conservación y remodelación de Centros son aprobados por el Comité de Validación Central. Este esquema reduce la asimetría de información agente-principal, garantiza la eficacia y el control al saber en qué monto y en qué actividad será ejercido el presupuesto. Por ende, descentralizarlo no garantiza el logro de los mismos resultados, empero, puede haber ajustes que aceleren los procedimientos de aprobación de los programas y redunden en una garantía de que los municipios dispongan de los recursos en el primer trimestre del año. Atender estos problemas de diseño e implementación podrá, *ceteris paribus*, mejorar los productos de la política y a su vez, incrementar la calidad de los resultados en la conservación y mantenimiento de los Centros declarados patrimonio.

<sup>1</sup> La UNESCO otorga el título de Patrimonio de la Humanidad a aquellos sitios que por su valor universal extraordinario han sido nominados y confirmados para su inclusión en la lista mantenida por el Programa Patrimonio de la Humanidad, administrado por el Comité del Patrimonio de la Humanidad compuesto por 21 Estados -incluido México- que son elegidos por la Asamblea General de Estados Miembros por un período determinado. Para ser incluido en la lista de Patrimonios de la Humanidad un sitio debe satisfacer al menos uno de los diez criterios de selección determinados por la UNESCO.

<sup>2</sup> Es conveniente mencionar que desde la LMZAAH se establece la exención fiscal para los particulares que remocan y conserven sus propiedades consideradas patrimonio; empero, tal beneficio no era aplicable a los particulares dedicados a lucrar con sus propiedades. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, Ley Federal, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Secretaría General (México: Centro de Documentación, Información y Análisis, Última Reforma DOF-13-01-1986), artículo 11.

<sup>3</sup> En 2011 se destinaron 3,611,407,350 pesos al programa, de los cuales 69,842,957 pesos son para la vertiente CH.

<sup>4</sup> En este sentido, el programa no afecta la jurisdicción ni el 'monopolio de política' que tales institutos de cultura representan (Baumgartner & Jones, 1993)

<sup>5</sup> No obstante, en casos excepcionales se pueden aprobar obras que requieren una mayor especialización en la operación. E. J. la restauración del primer retablo lateral derecho del Templo de San Roque -San Francisco- en Campeche durante el 2008. Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo, «Ecos del Desarrollo Urbano», Columna, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (México, 2008).

<sup>6</sup> No obstante, que los recursos no ejercidos deben restituirse a la Tesorería de la Federación según lo establecen las RO.

<sup>7</sup> A este respecto, el Director General de la Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial (ANCMPPM), Jorge Ortega González declaró en entrevista que con el programa Hábitat "Hoy en día, afortunadamente, ninguna de las 10 ciudades mexicanas está en lista de riesgo". Centros Históricos, *Sobre la rentabilidad social del Patrimonio Mundial de la Unesco en México*, 25 de septiembre de 2011, <http://www.centroshistoricos.org/sobre-la-rentabilidad-social-del-patrimonio-mundial-de-la-unesco-en-mexico/> (último acceso: 6 de diciembre de 2011).

<sup>8</sup> El neologismo *glocalización* es "la creación o distribución de productos y servicios dirigidos para el mercado global, pero adaptados para las especificidades legales y culturales locales", aunque también significa lo inverso, esto es, "el uso de tecnologías de la comunicación e información [...] para proveer servicios locales en una escala global" (Mendes, 2007).

<sup>9</sup> Debe indicarse que "si algún presidente municipal desea promover un sitio para que sea considerado por la UNESCO, primero debe crear un expediente detallando las características del lugar y luego enviarlo a la Dirección de Patrimonio Mundial (DPM) del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), donde terminarán de integrarlo y lo remitirán al organismo de Naciones Unidas.". ASINCEHI. "Sobre la rentabilidad social del patrimonio mundial de la UNESCO en México", septiembre de 2011. Consultado en [http://www.centroshistoricos.org/sobre-la-rentabilidad-social-del-patrimonio-mundial-de-la-unesco-en-mexico.](http://www.centroshistoricos.org/sobre-la-rentabilidad-social-del-patrimonio-mundial-de-la-unesco-en-mexico/)

<sup>10</sup> Resalta el caso de la Ciudad de México en donde los ciudadanos constituyeron un comité de contraloría para el proyecto "Andador peatonal" en la calle de Madero del Centro Histórico. Vid. Contraloría ciudadana, *Ciudadanos beneficiarios constituyen el comité de contraloría social del proyecto "Andador Peatonal Madero"*, 2010, [http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/andador\\_peatonal\\_madero](http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/andador_peatonal_madero) (último acceso: 07 de diciembre de 2011).

## Referencias bibliográficas

**Abrin, E.** (2008) "Frutos Alternativas de Financiamiento en Centros Históricos de México". *Revista de estudios urbanos, regionales, territoriales, ambientales y sociales*, n° 2008-2:1-17.

**Aguilar Villanueva, L. F.** (1996) "Estudio Introductorio" en L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 15-92). México: Miguel Ángel Porrúa.

**Banco Interamericano de Desarrollo** (2002) *BIDY UN-Habitat cooperarán para mejorar vivienda y urbanización en América Latina y el Caribe*, Comunicados de Prensa: <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2002-12-09/bid-y-un-habitat-cooperaran-para-mejorar-vivienda-y-urbanizacion-en-america-latina-y-el-caribe,1345.html> accedido el 07 de diciembre de 2011

**Banco Interamericano de Desarrollo** (2007) *BID aprueba US\$ 150 millones a México para Programa Hábitat*. Comunicados de prensa: <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2007-12-05/bid-aprueba-us-150-millones-a-mexico-para-programa-habitat,4180.html> accedido el 19 de noviembre de 2011.

**Baumgartner, P. F. & Jones, B.** (1993). *Agendas and instability in American Politics*. Chicago, Estados Unidos: Chicago University Press.

**Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión** (Última reforma DOF 13-10-2011). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios. México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.

**Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión** (Última Reforma DOF-13-01-1986). *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*. Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios. México: Centro de Documentación, Información y Análisis.

**Carrión M. F.** (2007) "Dime quién financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es". en Fernando Carrión (Ed.), *Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe*, Quito:Flacso, pp. 25-58.

**Cejudo, G. M.** (2010) "Discurso y Políticas Públicas. Enfoque constructivista", en M. Merino, & G. Cejudo (Eds.), *Problemas, decisiones y soluciones*, México: Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 93-125.

**Centros Históricos** (2011) *Sobre la rentabilidad social del Patrimonio Mundial de la Unesco en México*, <http://www.centroshistoricos.org/sobre-la-rentabilidad-social-del-patrimonio-mundial-de-la-unesco-en-mexico/> accedido el 6 de diciembre de 2011

**Contraloría ciudadana** (2010) *Ciudadanos beneficiarios constituyen el comité de contraloría social del proyecto "Andador Peatonal Madero"*, [http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/andador\\_peatonal\\_madero](http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/andador_peatonal_madero) accedido el 07 de diciembre de 2011)

**Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo** (2008) *Ecos del Desarrollo Urbano*, México: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

**Dirección General de Seguimiento** (2011) *Primer Informe Trimestral 2011. Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20, Desarrollo Social*, México: Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, México.

**Downs, A.** (2007) "El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología". en Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 141-159.

**El Federalista** (2011) "Fondo de apoyo a diez ciudades mexicanas declaradas Patrimonio de la Humanidad." *El Federalista*, versión en línea. Disponible en: <http://elfederalista.mx/fondo-de-apoyo-a-10-ciudades-mexicanas-declaradas-patrimonio-de-la-humanidad/> accedido el 06 de diciembre de 2011).

**Felix Guerra, J. H.** (2010) "Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2011". *Diario Oficial de la Federación*, Segunda Sección - Vespertina.

**FENAMM.** *Aumento de 55% al fondo para ciudades Patrimonio de la Humanidad; cabildeo de FENAMM permite ese logro en el PEF 2011*. [http://www.fenammm.mx/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=600:aumento-de-55-al-fondo-para-ciudades-patrimonio-de-la-humanidad-cabildeo-de-fenammm-permite-ese-logro-en-pef-2011&catid=239&Itemid=125&lang=es](http://www.fenammm.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=600:aumento-de-55-al-fondo-para-ciudades-patrimonio-de-la-humanidad-cabildeo-de-fenammm-permite-ese-logro-en-pef-2011&catid=239&Itemid=125&lang=es) accedido el 06 de diciembre de 2011.

**Fox, Vicente** (2004) *Actividades Presidenciales. Presidencia de la República*. <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/development/?contenido=15412> accedido el 01 de diciembre de 2011.

**H. Congreso de la Unión** (DOF 03-02-1939). *Ley orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia*. México: Ley orgánica.

**Hood, C.** (1983) *The Tools of Government*. Chatam: Chatam House.

**Kingdon, J.** (1995) *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York, Estados Unidos: Harper Collins.

**Majone, G.** (1996) “La factibilidad de las políticas sociales”, en L. F. Aguilar (Ed.). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa: 393-432.

**Mendes Zancheti, S.** (2007) “El financiamiento de la revitalización urbana en América Latina: una revisión de la teoría y la práctica post 2980”, en *Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe*, Quito:Flacso, pp. 77-110.

**Mettler, S. & Soss, J.** (2004) “The consequences of public policy for democratic citizenship: bringing policy studies and mass politics”. *Perspectives on politics*, N°4:55-73.

**Moreno Pérez, S.** (2011) *Examen de los aspectos relevantes del Programa Hábitat*. Documento de Trabajo núm. 109, México:Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LX Legislatura.

**Ortega González, J.** (n.d.) *Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial (ANCMPM)* <http://www.ciudadesmexicanaspatrimonio.org/> accesado el 7 de diciembre de 2011.

**Pedersen, A.** (2005) *Gestión del turismo en sitios del Patrimonio Mundial: Manual práctico para administradores de sitios del Patrimonio Mundial*. París: UNESCO-Centro del Patrimonio Mundial.

**Pierson, P.** (2006) “Public policies and institutions” en Shapiro, Skowronek, & Galvin (Ed.). *Rethinking political institutions. The art of the state*, Nueva York: New York University Press, pp. 125-129.

**Sánchez, M. A.** (2011) *El uso de la Metodología del Marco Lógico en el diseño y la evaluación: alcances y limitaciones. El programa Hábitat y el Plan Municipal de Desarrollo, Puebla 2008-2011*, Tesis de maestría, Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

**Sedesol** (2011) *Indicadores para Resultados 2011. Programa Hábitat*. [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1556/1/images/MIR\\_habitat\\_2011.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1556/1/images/MIR_habitat_2011.pdf) ccesado el 30 de octubre de 2011.

**Sedesol** (2001) “Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006”. *Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF* <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/pndu01-06/resumenejecutivo.pdf> accesado el 21 de noviembre de 2011.

**Sedesol** (2007) *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012* [http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/Prog\\_Sectorial\\_WEB.pdf](http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/Prog_Sectorial_WEB.pdf) ccesado el 21 de octubre de 2011.

**Sedesol** (2011) *Lineamientos de Operación Programa Hábitat 2011*. LO, Gobierno Federal, Secretaría de Desarrollo Social, México.

**Sedesol** (2011) *Programa Hábitat*. [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa\\_Habitat](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_Habitat) accesado el 09-noviembre de 2011.

**Stiglitz, J. E.** (2000) *La economía del sector público*, Barcelona: Antoni Bosch editor.

**Stone, D.** (2002) *Policy Paradox: The art of political decision making*. NY:Norton.

**Topelson Fridman, S.** (2011) *Oficio No. 300/002/2011. Forma C G- 1A*, México:Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

**UNESCO** (1972) *Convención del Patrimonio Mundial* <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114044s.pdf#page=139> accesado el 31 de agosto de 2011.

**UNESCO** (2008) *Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial*, París: Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural-Centro del Patrimonio Mundial, UNESCO.

**UN-Habitat** (2003) *Global Urban Observatory* <http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/> accesado el 30 de noviembre de 2012.

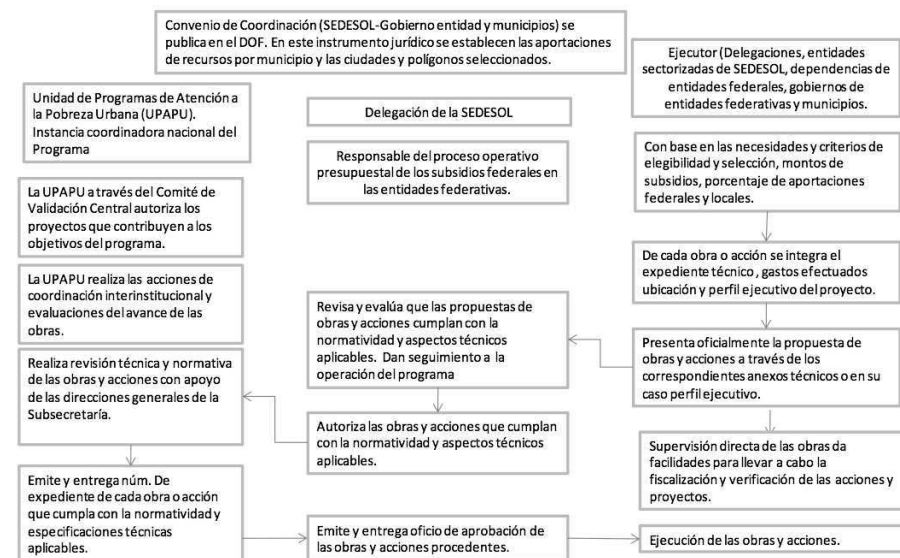
**UN-Habitat** (2003) *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*. [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176\\_6455\\_The\\_Habitat\\_Agenda.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf) accesado el 23-noviembre de 2011.

**UN-Habitat** (n.d.) *About us. Our Mission, History*. <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=10&cid=927> accesado el 21 de noviembre de 2011.

**UN-Habitat** (n.d.) *About us. Our Mission. Monitoring* <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=10&cid=931> accesado el 30 de noviembre de 2011.

**UN-Habitat** (n.d.) *Best Practices and Local Leadership Programme* <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=374&catid=34&typeid=24&subMenuId=0> accesado el 30 de noviembre de 2011.

**Cuadro 1**  
**Proceso de coordinación, autorización y ejecución de las obras y proyectos del Programa Hábitat 2011.**



Fuente: Sedesol. "Lineamientos de Operación Programa Hábitat 2011." LO, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal, México, 2011.

**Cuadro 2**  
**Ciclo de atención a los Centros Históricos.**



Fuente: Abrin, E. "Frutos Alternativas de Financiamiento en Centros Históricos de México". *Revista de estudios urbanos, regionales, territoriales, ambientales y sociales*, año 10, n° 2008-2 (julio-diciembre).

**Cuadro 3**  
**Calendario de fechas límite para acciones relevantes del Programa Hábitat.**

Evento	Fecha Límite
Firma de los Acuerdos de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa Hábitat	15 de febrero de 2011
Recepción de las propuestas de obras y acciones de los Ejecutores, en las Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social	15 de marzo de 2011
Recepción de las propuestas de obras y acciones en la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana	30 de marzo de 2011
Primera verificación del avance físico y financiero de las obras y acciones, conforme a lo registrado por los Ejecutores en el Sistema Integral de Información de los Programas Sociales	30 de junio de 2011
Segunda verificación del avance físico y financiero de las obras y acciones, conforme a lo registrado por los Ejecutores en el Tablero de Control del Sistema Integral de Información de los Programas Sociales	15 de septiembre de 2011

Fuente: Topelson Fridman, Sara. "Oficio No. 300/002/2011." Forma C G - 1 A, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2011.

# Ajuste estructural y política en la Provincia de San Juan. El primer sanjuanazo

*Structural Adjustment and Politics in the Province of San Juan. The First Sanjuanazo*

## Horacio Cao

Dr. en Ciencias Económicas (UBA).  
Investigador del Instituto Universitario  
Ortega y Gasset de la Argentina  
horaciocao33@hotmail.com

al “Chango” Illanes  
a Carlos Yanzón  
In memoriam

## Resumen

Analizamos en este trabajo las tensiones y conflictos que tuvieron lugar a mediados de la década de 1990 en la Provincia de San Juan, que culminaron con las masivas movilizaciones sociales conocidas posteriormente como “*primer sanjuanazo*” en 1995. El texto enfoca el modo en que transformaciones en la estructura socioeconómica de la provincia, sumadas al surgimiento de nuevos actores políticos –desde las intervenciones militares hasta los *técnicos* del ajuste estructural posterior– crearon las condiciones para la profundización del malestar social y la inestabilidad política que condujeron al “*sanjuanazo*” –un encadenamiento de hechos y circunstancias que también se registró, hacia la misma época, en otras provincias argentinas. Si bien el sanjuanazo tuvo una clara vinculación con las políticas de ajuste estructural impuestas en la época, sus modalidades concretas, que lo diferencian de ellas son el producto de las características específicas, estructurales, sociales y político-institucionales, que se configuraron en San Juan en las décadas previas. El análisis de fuentes periodísticas y entrevistas en profundidad realizadas a muchos de los protagonistas de aquellas jornadas permite develar una trama que, además de explicar los sucesos, echan luz sobre las características centrales de la sociedad regional. **Palabras clave:** federalismo, San Juan, sanjuanazo, ajuste estructural, neoliberalismo.

## Recibido

24.12.12

## Aprobado

12.3.13



**Abstract**

*We analyze in this piece the tensions and conflicts that took place in the mid-1990s in the province of San Juan, which culminated in the massive social mobilizations later on known as the first sanjuanazo. Focusing on the way the transformations in the province's socioeconomic structure, added to the emergence of new political actors -including military interventions and delegates as well structural adjustment technicians both coming from the central government- building for the conditions for increasing social protests together with deepening political instability thus leading to the sanjuanazo, in a way which in more than one point resemble social upheavals experienced in other Argentine provinces by the same time. While an effect and a reaction to Neoliberal structural adjustment policies, the specific traits differentiating it from the latter are interpreted as the effect of the particular structural, social, political and institutional conditions which evolved in San Juan over the previous decades. Relying on in-depth interviews to many of the actors directly involved in both sanjuanazo and its aftermath, as well on regional newspapers archives, the article provides, in addition to an interpretation of the events under scrutiny, a close approach to the unfolding of a regional society.*

**Keywords:** *federalism, San Juan, sanjuanazo, structural adjustment, neoliberalism.*

**Introducción**

A lo largo del presente trabajo analizamos los conflictos y turbulencias ocurridos a mediados de los años noventa en la Provincia de San Juan, parte de lo que se conoce como “área periférica” de la Argentina. En particular, describiremos lo que se conoce como *Primer Sanjuanazo*, los sucesos ocurridos en el año 1995 en el marco de la profunda recesión que a lo largo y ancho del país disparó el efecto tequila.<sup>1</sup>

Como no ocurría desde principios del siglo XX, durante la década de 1990 los escenarios provinciales ganaron en autonomía e importancia. Paralelamente, las rígidas condiciones que establecía la convertibilidad y la liquidación de la inflación, generaron un escenario financiero y fiscal volátil, que al poner en riesgo el pago de salarios en el empleo público, amenazó la gobernabilidad provincial. Fue así que en varias provincias -Santiago del Estero, La Rioja, Jujuy, Río Negro entre otras- se sucedieron explosiones

sociales y políticas, verdaderas puebladas que daban cuenta de las tensiones que estaba generando el ajuste estructural.

En tal sentido, y más allá de la importancia que pueda tener una crónica de los hechos, creemos que el texto es relevante para analizar algunos elementos sociopolíticos de la sociedad regional que con la crisis salieron a la luz y, asimismo, observar cómo estas turbulencias guardan relación con los cambios de fondo que se estaban desarrollando en el país. En particular, consideramos que son parte del proceso de construcción de un nuevo acuerdo federal hacia la periferia -que se estaba erigiendo después de que se desestructurara aquél que se centraba en las economías regionales- y de un nuevo modelo de liderazgo provincial, consecuencia del proceso anterior, que se asentaba sobre el gasto público y el aparato administrativo provincial.<sup>2</sup>

Para tratar el tema, este trabajo comienza con una breve descripción de la Provincia de San Juan, en tanto parte de la histórica periferia extra pampeana, y de su economía regional: la vitivinicultura. En la siguiente sección se establece cuál fue el impacto en esta provincia de las políticas de ajuste estructural a partir de su condición de estado miembro de la federación argentina y parte de la región de Cuyo, que se había especializado en la producción vitivinícola. En la tercera sección, que es el núcleo central de este trabajo, se presenta cómo se había ido construyendo la matriz política provincial hacia mediados de la década de 1990 y de qué forma se fueron configurando los elementos que terminarían generando la explosión social conocida como *sanjuanazo*. Por último se hace una semblanza de su impacto en la coyuntura política y cómo su traza dejó una marca indeleble en la política provincial.

**1. La provincia de San Juan****1.1. San Juan, provincia de la periferia**

Cualquier visión que se haga de la totalidad del país no puede pasar por alto el nivel de heterogeneidad y desigualdad que lo recorre en todos los ámbitos de su vida social. Diferentes trabajos han dado cuenta de esta situación, dividiendo a la República Argentina país en tres áreas:<sup>3</sup>

**Área periférica:** Comprende a las provincias de la franja norte y centro/oeste del país, caracterizándose por la importante presencia de formas de producción no capitalistas y por haber sido, durante buena parte del último siglo, la fuente de las migraciones internas. Esta situación las lleva a exhibir ingresos per cápita e índices sociales ostensiblemente menores a los del resto del territorio nacional.

**Área central:** Se caracteriza por contener jurisdicciones que presentan una concentración de población y un aparato productivo de dimensiones, modernidad y dinamismo muy superior al que se observa en otras áreas del territorio, tanto es así que en un área

que representa aproximadamente en el 20% de la superficie nacional se concentra el 65% de la población y el 75% del PBI.

**Área mixta:** Ubicadas al sur del país se caracterizan por la baja densidad poblacional relativa, fruto del tardío proceso de ocupación. Dentro de su aparato productivo se destaca la existencia de algunos emprendimientos muy desarrollados –como el petrolero y el turístico– junto a otros – explotaciones ganaderas extensivas– que presentan condiciones asimilables a las del área periférica.

### 1.2. San Juan y la vitivinicultura

Sin ser el objetivo de este escrito, y con el único fin de dar al lector un encuadre general, comencemos comentando muy brevemente los procesos que explican la pertenencia de la Provincia de San Juan al grupo de jurisdicciones que componen la llamada “área periférica”. Esta pertenencia ocurre desde la misma organización nacional, ocurrida en el último tercio del siglo XIX, cuando el emprendimiento vitivinícola comienza a desplazar a la ganadería como principal actividad económica provincial. En este proceso fue clave la llegada del ferrocarril que vinculó a San Juan con el dinámico mercado pampeano, rompiendo la secular orientación de esta provincia hacia los mercados trasandinos.<sup>4</sup> La producción de vino adquirió las características propias de lo que en Argentina se denominó “economías regionales”: un producto elaborado casi exclusivamente para el mercado interno, protegido de la competencia internacional y de otras regiones del país y con subsidios que permitían la reproducción de minifundios vitícolas y pymes bodegueras, a la vez que garantizaban rentas extraordinarias a productores de mayor escala y avance tecnológico.

Alrededor del proyecto vitivinícola, y de los procesos de democratización política de principios del siglo XX, surgió el Partido Bloquista –liderado por los hermanos Federico y Aldo Cantoni– como escisión de la Unión Cívica Radical. Este partido, que habrá de protagonizar fuertes choques con el Gobierno Nacional, propugnó importantes y novedosas medidas sociales y políticas; por ejemplo, una fiscalidad progresiva que la burguesía provincial catalogó como “confiscatoria”. La hegemonía del Partido Bloquista se mantuvo, aunque con altibajos, durante casi todo el siglo XX, erigiéndose en uno de los partidos provinciales más trascendentes de la Argentina. Como casi todas las agrupaciones de este tipo, y a despecho de antecedentes ideológicos cercanos a la doctrina socialista, a partir de la llamada Revolución Libertadora (año 1955), el bloquismo tendió a articularse con gobiernos militares y partidos conservadores. Esta nueva versión del partido de la estrella –como se lo conoce en la provincia– es paralela al ascenso a su conducción de Leopoldo Bravo, quien fuera varias veces gobernador provincial, tanto por voto popular como por medio de designaciones hechas por dictaduras militares.

La mutación de partido popular a representante de la élite vitivinícola se explica a partir de los cambios que comenzaron con la crisis de los años treinta y que se consolidaron con el peronismo. En tal etapa, se estableció una nueva división del trabajo Nación–Provincias que llevó a las estructuras políticas subnacionales a reconvertirse en gestoras ante las estratégicas oficinas reguladoras –en nuestro caso, el hoy Instituto Nacional de Vitivinicultura– que funcionaban en la órbita nacional. En este nuevo ámbito de acción, la disputa ya no se daba hacia el interior provincial, sino frente a otros actores regionales por los cupos de producción, subsidio y financiamiento a través de instrumentos tales como precio de vino de traslado, tamaño del área sembrada, redescuentos a bancos provinciales, etc. En estas disputas, como lo aprendió rápidamente Leopoldo Bravo, era tan o más importante los actores corporativos –vinculados a los citados gobiernos militares o a partidos conservadores que los nucleaban– que los partidos que pugnaban por la voluntad popular (véase Cao y Rubins, 1996).

Los procesos de ajuste estructural que se desarrollaron de manera sistemática a partir del golpe de estado de 1976 –desregulación, apertura externa, reducción de subsidios del Estado Nacional, etc.– indujeron un generalizado empobrecimiento de la provincia. Ello fue así porque su despliegue provocó la fractura de las llamadas economías regionales, entre ellas, la del complejo vitivinícola.<sup>5</sup>

Estos procesos, como veremos, nos son ajenos al inicio de la decadencia del bloquismo como partido hegemónico.

## 2. San Juan en la era del ajuste estructural

### 2.1. Las nuevas condiciones: crisis vitivinícola e inflación estatal

La nueva etapa económica, social y política que se abre hacia mediados de los años setenta es particularmente desfavorable para la Provincia de San Juan. Su aparato productivo se basaba casi totalmente en la vitivinicultura, y a partir de esos años comienza una dolorosa reestructuración de la actividad.

Una imagen de la dimensión del proceso de reconversión está dada por el descenso de la producción global, que pasó de un pico productivo de más de 28 millones de hectolitros en el año 1967 a bastante menos que la mitad, 12,5 millones de hectolitros, en el año 2000 (OECEI, 1974 e INV, 2002).

En este proceso, uno de los segmentos más castigados fue el de los trabajadores rurales que, en términos de la población provincial, descendieron en dos tercios en aproximadamente treinta años (Cuadro N° 1).

**Cuadro N° 1*****Población y Trabajadores Rurales de la Provincia de San Juan  
En número y porcentaje de trabajadores rurales en la población  
Años 1969-70 y 1988-91***

<b>Provincia de San Juan</b>	<b>1969-70</b>	<b>1988-91</b>
Población	384.284	525.488
Trabajadores Rurales	47.757	22.737
% Trabajadores rurales en Población	12,4 %	4,3 %

Fuentes: Censos Nacionales de Población y Vivienda 1970 y 1991 y Censos Agropecuarios 1969 y 1988.

De igual manera, las unidades productivas rurales sufrieron un agudo descenso. Entre los Censos agropecuarios de 1969 y 2002, las EAP's (Explotaciones Agropecuarias) de la provincia descendieron más de un 45%; por su parte, el número de viñedos disminuyó a la mitad entre 1979 y el año 2000 (INV, 2002).

No sólo hubo crisis en el segmento agrícola; la producción industrial también recibió los embates de los cambios en la situación productiva. En este aspecto, los emprendimientos del rubro "Elementos alimenticios y bebidas" se redujeron en cantidad y en personal ocupado en aproximadamente un 20% en el espacio intercensal 1974 - 1994.<sup>6</sup>

Un último elemento que quiere citarse, en este brevísimo repaso de la crisis vitivinícola, tiene que ver con la paralela desaparición de una gran cantidad de firmas que funcionaban en los principales centros de consumo (ciudades de Buenos Aires, conurbano bonaerense, Rosario y Córdoba) y que desarrollaban tareas de fraccionamiento, embotellado y comercialización de vinos. Este era el punto de contacto entre agentes económicos de origen provincial con otros cuyos principales intereses se encontraban en lo que describimos como área central.

En resumidas cuentas, los datos presentados están mostrando el fin de un cierto patrón productivo caracterizado por:

- Un entramado regulatorio de base nacional que garantizaba la supervivencia del emprendimiento como un todo.
- Procesos productivos que involucraban la reproducción de pequeños y grandes propietarios rurales vitícolas e industriales vitivinícolas, y
- Un ámbito de articulación donde se anudaban intereses regionales con otros extra regionales.

En este ordenamiento las contradicciones dentro del emprendimiento vitivinícola (en función de la posición en la estructura productiva, de la escala de producción, de la articulación entre viñateros y bodegueros, etc.) tendían a quedar desdibujadas detrás del objetivo común de todos los agentes económicos de competir con actores de otras economías regionales en la obtención de regulaciones favorables por parte del gobierno nacional (protección arancelaria, subsidio bancario y estatal, regulación del área sembrada, etc.).

La crisis abierta hacia los años setentas condujo a que esta forma y estos objetivos de la política provincial fueran quedando perimidos a partir de la violenta reconversión que reposiciona a la vitivinicultura en el tablero provincial. Los actores rurales ligados a la producción vitícola y los urbanos vinculados a los emprendimientos bodegueros debieron amoldar su situación a la nueva lógica reinante, bajo peligro de desaparecer.

En efecto, el gran propietario, ligado a la clase tradicional sanjuanina, que desarrolla una relación personal con sus empleados, es reemplazado por el productor internacionalizado que a veces ni conoce el campo en donde ha invertido. El viejo puestero es suplantado por la cuadrilla. Así, los agentes dinámicos del mundo rural pasan a estar compuestos en casi todos los casos por población de origen urbano, que puede ir al campo más o menos asiduamente, pero que generalmente vuelve cotidianamente a sus hogares en la ciudad.<sup>7</sup> A diferencia de lo que ocurría en el modelo anterior, estos agentes productivos, que junto con los mineros representan a los sectores más dinámicos y concentrados de la economía provincial, tienen una muy baja vinculación con el Estado provincial.

¿Y los que por escala o falta de capital no pudieron reconvertirse? En general eran ignorados por los decisores de la época. En una serie de entrevistas<sup>8</sup> realizadas a funcionarios que cumplieron funciones de rango ministerial durante los años noventa pudo observarse el escaso interés que la situación del sector promovía en los informantes. Ante la insistencia de nuestras preguntas agregaban alguna apostilla muy escueta donde los definían como "...proyectos más bien ligados a la subsistencia que proyectos ligados al desarrollo capitalista" (a: 80) o describían los pedidos de "... créditos para cosecha y acarreo, regulaciones variadas, exenciones impositivas o precio sostén..." (g: 102).

Estas demandas, como también lo hacían notar, "forman parte del folklore provincial", pero "la verdad es que consiguen poco. La situación global hace que la provincia no tenga instrumentos para atender a este sector..." (g: 102). También estaba presente en la visión de los actores políticos y sociales, que estos actores se habían "especializado" en la gimnasia política y administrativa para el acceso a subsidios, pasando a un segundo plano sus esfuerzos en el plano productivo.

Otro subproducto de la crisis -con múltiples efectos sobre diferentes espacios de la vida política provincial- es la concentración de población en el Gran San Juan. Este

fenómeno se origina en las migraciones que la crisis de la vitivinicultura impulsa desde áreas rurales y ciudades intermedias y su efecto se potencia por la dilución del efecto de atracción de población de la región pampeana.

La confluencia de estos hechos terminó generando que, en la mancha urbana del valle de Tulum – Ullun – Zonda, que no ocupa más del 2 o 3% de la superficie provincial, se concentre más del 90% de la población (Censo 2001). En este proceso, esta mancha literalmente ha engullido algunos departamentos que otrora tenían vida propia (Ullum, Caucete, Pocito, Zonda, etc.) y que ahora se han convertido en espacios periurbanos con importante presencia de población de bajos recursos.<sup>9</sup>

Este es un fenómeno relativamente nuevo en la provincia; hacia los años setentas las Villas Miserias eran casi inexistentes en San Juan y la pobreza extrema se vinculaba principalmente con las familias rurales. En la época en que se desarrollaron los acontecimientos que vamos a comentar, estaba en pleno crecimiento un vastísimo cinturón de asentamientos precarios. Para dar una idea de su tamaño, uno sólo de estos asentamientos, la Villa del Nylon llegó a concentrar más de 10.000 habitantes, y era considerada la *población joven* más grande de la Región de Cuyo.

Ante esta situación global –desaparición de buena parte del aparato productivo, situación de enclave de agentes económicos que logran una reconversión exitosa, concentración de población pobre y lábil en cinturones periurbanos– el accionar de la Administración Pública surge como el eje vertebrador de la vida provincial. Es que su envergadura la convierte en el factor clave para sostener un cierto nivel de actividad, empleo y demanda agregada, como para garantizar los ingresos de gran cantidad de familias.

En efecto, uno de los aspectos que apuntalaba la centralidad de la Administración Pública, era el rol que ocupaba dentro de un mercado de trabajo agudamente deprimido por los procesos de reconversión. Así, el empleo público concentraba más del 36,5% de los ocupados, guarismo que da una idea del impacto de este tipo de empleo en la provincia, casi un 40% superior al valor que este mismo registro tiene en la Provincia de Buenos Aires, a pesar de que San Juan tiene una tasa de actividad menor (Censo Nacional de población, 2001).

La presión para el ingreso en la Administración Pública era superlativa; y esto no sólo por las tasas de desocupación sino también a una brecha cada vez mayor entre las características del sistema privado y el sistema público. Las políticas pro mercado no habían hecho más que generar reglas crecientemente “salvajes” en la actividad privada, con tendencias a la precarización y sobreexplotación de la fuerza de trabajo; mientras que en el sector público se mantenían las condiciones de trabajo y la duración de la jornada laboral vigentes en la etapa del Estado Benefactor. Además, se pagaban mejores salarios

y se había mantenido una gimnasia sindical que en alguna medida protegía y ampliaba derechos.

Para los que no podían acceder a un empleo, la incorporación a diferentes programas de carácter asistencial ocupaba el lugar siguiente en la escala de interés de buena parte de los sanjuaninos. De hecho, los programas de emergencia laboral –en aquella época, los más conocidos eran los Planes Intensivos de Trabajo (PIT) y Planes Trabajar– o la asistencia alimentaria resultaban cruciales para la supervivencia de buena parte de la población.

Puestos los elementos de esta forma, está claro que la Administración Pública, y su decisivo papel en el sostén de un cierto nivel de demanda, inversión y mano de obra ocupada pasa a ser la nueva clave de la política, más que la alianza con grandes propietarios y bodegueros para pelear en el Estado Nacional.

## 2.2. *La relación con el gobierno nacional*<sup>10</sup>

Como en toda estructura federal, un elemento clave de la política provincial tiene que ver con los diferentes modelos de relación que establecieron los gobiernos provinciales con las autoridades nacionales. En este aspecto, el bloquismo tenía como uno de sus principales activos el haber logrado construir una red de relaciones con actores sociales y políticos que actuaban en el ámbito nacional.

Bajo la tutela del largo y legendario liderazgo de Leopoldo Bravo, los funcionarios bloquistas se presentaban como los gestores políticos más adecuados a partir de su capacidad de lobby frente a actores relevantes del poder nacional –militares, sindicalistas, empresarios, representantes corporativos, periodistas, dirigentes de otros partidos, etc.– y de su reconocida capacidad de seducción, tensión, enfrentamiento y negociación con funcionarios del gobierno central.

Sus logros cotidianos en la defensa de la vitivinicultura provincial, la obtención de cupos en la promoción industrial, el coeficiente de coparticipación federal de impuestos que tiene la provincia, daban cuenta de la capacidad de este grupo político para representar los intereses provinciales.

Durante el gobierno de la Unión Cívica Radical (1983-1989) estos atributos pasaron a ser, paulatinamente, menos importantes, pero de alguna forma se compensaron por el papel que cumplieron los dos senadores bloquistas ante la debilidad del oficialismo nacional en la Cámara alta. De hecho, tal debilidad posibilitó que el bloquismo (en conjunto con otras agrupaciones provinciales) definiera algunos elementos clave de la agenda legislativa, lo cual, con la experiencia que en estas lides tenían estos partidos, fueron aprovechadas para obtener importantes concesiones. Para decirlo de una manera directa, cada vez que el ejecutivo necesitaba aprobar una ley, como los votos de estos

senadores servían para inclinar la situación en un lado u otro, era común que obtuvieran beneficios extraordinarios como contrapartida por acompañar al bloque radical.

Con la llegada de Carlos Saúl Menem a la presidencia de la Nación (1989), el oficialismo nacional dejó de tener dificultades en la Cámara Alta (en donde el Partido Justicialista tenía mayoría propia), por lo que los senadores bloquistas perdieron casi todo su valor político. Fue como un preanuncio de que la dilatada hegemonía de este partido provincial estaba llegando a su fin.

El gobierno del Lic. Jorge Escobar (que asumió por primera vez en 1991) redefinió la relación de la provincia con las autoridades nacionales, presentándose ya desde la campaña electoral con un alineamiento absoluto con el presidente de la Nación y su poderoso Ministro de Economía (Domingo Cavallo).

El nuevo gobierno de San Juan -como casi todos los oficialismos de las provincias periféricas de la época- estableció como una de sus principales prioridades obtener la mayor cantidad posible de transferencias desde el gobierno nacional. Así, construyó un patrón de sobreasignaciones per cápita que tendría, hacia el final del gobierno de Escobar, un nivel del orden del 40% superior al que obtenían las provincias del área central (Presupuesto Nacional, 1999).

Ahora bien, ¿En qué medida el alineamiento de Escobar permitió diseñar este patrón? Nuestros informantes consideraron de manera casi unánime que esta situación fue clave. Reproducimos en extenso sus respuestas pues son particularmente reveladoras de la situación: “Nosotros teníamos una carta de presentación inmejorable, que era que estábamos alineados con Menem (...) Cuando venía alguien de San Juan, la carta de presentación era Escobar – Menem. Esto era sabido, incluso en los niveles más bajos” (f: 95). “Bueno, yo recuerdo que venir de San Juan era una cuestión muy importante, nos ponían alfombra roja... estábamos jugando en primera” (a: 78). “La provincia de San Juan era muy bien vista en esa época (...) había un muy buen *feeling* entre el gobierno nacional y el gobierno provincial, entonces daba gusto ir a cualquier despacho nacional (...) cuando uno iba a la oficina de algún Ministerio veía las antecelas que les hacían hacer a otras provincias; pero llegaba uno de San Juan y era al primero que atendían” (h: 104/105). “Tener afinidad política ayudaba a tener buena relación, a conseguir recursos. Hay un esquema de trabajo, pero si vos tenés acercamientos, algún tipo de relación política, como pasó con Escobar y Menem, eso siempre ayuda” (c: 88). “Éramos los niños mimados del gobierno nacional, por lo tanto era poco el esfuerzo para entrar a un despacho, para tener acceso al ministro...” (f: 95). “Durante mi gestión, el gobernador era una persona con mucha llegada a la Presidencia de la Nación y con amigos en todo el esquema del gobierno nacional (...) Estas relaciones... me sirvieron (...) con mi contraparte nacional (i: 108).

La fluida articulación Nación-Provincia de San Juan se basaba prioritariamente en patrones de lealtad diferentes a la continua tensión-distensión de la etapa bloquista. Como ejemplificó un entrevistado al referirse a las posibilidades de negociar un acuerdo en el máximo nivel: “No ofrecíamos nada porque no teníamos conflicto a solucionar. No podíamos proponer alinearnos a una política porque ya lo estábamos” (f: 95).

De esta manera los gestores de la continuidad del emprendimiento vitivinícola se convierten en negociadores de crecientes transferencias financieras y de bienes – programa. Nótese que, por un lado, cambian los actores sociales que sostienen la política provincial, ya que de agentes económicos capaces de articularse para desempeñar una producción se convierten en actores políticos que gestionan recursos para el estado provincial. Por otro, que se acentúa la tendencia hacia un creciente pragmatismo en los oficialismos provinciales; mientras se envíen crecientes transferencias cualquier política nacional podrá ser apoyada.

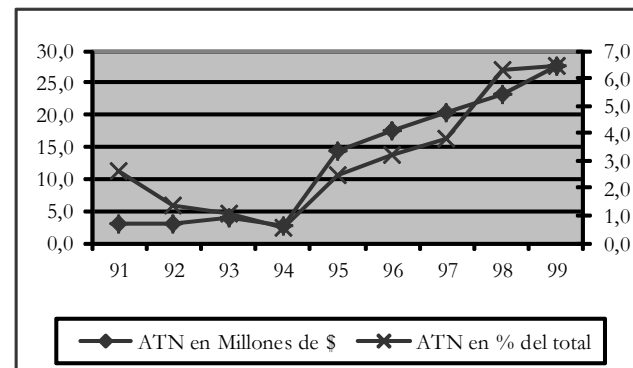
Para el gobierno federal, por su parte, el poder formal y real que habían acumulado las provincias las convertía en aliadas cruciales a la hora de garantizar la continuidad del proceso de ajuste estructural. En línea con conseguir su sostén, desarrolló un tipo de articulación basada en el apoyo político de parte de las provincias periféricas a cambio de transferencias financieras o de bienes y servicios.

Las diferencias de escala hicieron que este mecanismo se desarrollara con especial facilidad en el caso de las Provincias del área periférica. Para decirlo de manera directa: una suma de dinero que en términos relativos podía ser poco significativa para el presupuesto federal representaba, para cualquier provincia periférica, un elemento determinante de su situación fiscal y/o económica. Por otro lado, el alineamiento provincial (votos en el Congreso de la Nación, apoyo en la interna partidaria, reducción del nivel de enfrentamiento interpartidario, etc.) era medular para el gobierno central, mientras que para la provincia adoptar una política independiente tenía, potencialmente, pocos beneficios.<sup>11</sup>

Según los entrevistados, el Gobierno de San Juan se habría mostrado muy hábil para alinearse y realinearse de acuerdo a las vicisitudes que ocurrían en el ámbito nacional. De esta forma, más allá de la invariable referencia a Menem, la articulación con otros actores del ámbito nacional fueron cambiando de acuerdo a la situación que ellos iban teniendo. Así, el alineamiento Menem - Cavallo de 1991, se convierte en Menem – Eduardo Menem en 1995 y posteriormente Menem - Corach. Es notorio cómo estos realineamientos van generando cambios en el acceso a fondos; así desde 1995 hasta que Escobar finalizó su mandato en 1999, los ATN remesados a San Juan pasaron de 2,6 millones a \$ 27,7 millones; lo que elevó la participación de la provincia en la distribución de 0,6% en 1994 a 6,5% en 1999. Estos fondos son manejados por el Ministerio del Interior, y muestran cómo subieron las acciones del gobernador Escobar en esta jurisdicción a

partir de la ruptura con el Ministro Cavallo y el acercamiento a los contendores del Ministro de Economía.

**Transferencias de ATN. En millones de \$ (eje izquierdo) y % (eje derecho) del total de transferencias Provincia de San Juan. Años 1991 - 1999**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de ProvInfo (2004)

Estos realineamientos no eran neutros en términos de las políticas que se impulsaban ni en cuanto a los equilibrios internos del propio gobierno provincial. Conviene retener estos elementos, ya que son cruciales para comprender los hechos que desembocaron en el sanjuanazo.

### 3. Las turbulencias

#### 3.1. La política sanjuanina desde el retorno de la democracia

Hacia principios de los '80, cuando las autoridades del autodenominado "Proceso de Reorganización Nacional" observaron que su poder político comenzaba a debilitarse, se dieron a la tarea de intentar organizar una estructura político partidaria afín que empezara a trabajar sobre la hipótesis de una transición controlada. En línea con este objetivo se produce una serie de acuerdos entre el gobierno militar y diferentes partidos políticos.

En San Juan, el interlocutor de este acuerdo fue el Partido Bloquista, que tenía una historia de pactos con gobiernos militares, tanto que en 1973 había colocado a su líder, Leopoldo Bravo, como candidato a vicepresidente en la "Alianza Republicana Federal",<sup>12</sup> la fórmula electoral que propugnaba el continuismo militar de la autodenominada Revolución Argentina (años 1966-1973). Esta cercanía del Partido Bloquista con la corporación militar habría de acentuarse durante la feroz dictadura que gobernó el país entre 1976 y 1983. En tal periodo Bravo fue embajador en la Unión Soviética, en Italia y, cuando ya el proceso electoral era inevitable, Gobernador de facto en el año 1982.

Con esta posición de privilegio, el bloquismo revalidó su supremacía electoral provincial en ocasión de la reinstauración de las instituciones constitucionales de 1983. Esta preeminencia se extiende a duras penas al segundo periodo gubernamental (1987-1991), en donde debió recurrir a un candidato extrapartidario y a una serie de recursos de último momento para poder sostenerse en el poder.<sup>13</sup>

Al respecto, es necesario hacer notar que tal supremacía siempre estuvo basada en un escenario electoral que, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de las provincias argentinas, no se caracterizaba por ser fuertemente bipartidista. Es de destacar que en las elecciones realizadas durante las décadas de 1980 y 1990 pudo constatarse en San Juan una importante presencia de varias fuerzas provinciales y municipales, además de los partidos nacionales con presencia en todo las jurisdicciones (la UCR y el PJ).

Manteniéndose ese rasgo de pluralidad, en las elecciones para gobernador de 1991 hubo un cambio del escenario electoral. En efecto, mientras que 1983 y 1987 el bloquismo se había impuesto a partir de un discurso *provincialista* que apostaba a la división del voto opositor entre la UCR y el PJ, en dicha elección la aparición de otro partido regional -la "Cruzada Renovadora"- dividió al electorado a la vez que se redujo sustancialmente la performance electoral de la UCR. Los resultados finales mostraron un virtual empate técnico en el 30% de los votos entre tres fuerzas electorales: la Cruzada Renovadora, el Partido Bloquista y el Partido Justicialista. Este último es quien finalmente ganó las elecciones en lo que un observador consideró "un recuento para el infarto", accediendo al cargo de Gobernador Jorge Escobar, un empresario sin antecedentes políticos.

#### 3.2. Hacia el estallido

La llegada al gobierno del Lic. Jorge Escobar (diciembre de 1991) provocó una moderada expectativa. El discurso de campaña hablaba de un proceso que venía a renovar ciertas prácticas políticas, como así también a terminar con un liderazgo -el del Partido Bloquista y de Leopoldo Bravo- al que se catalogaba de anquilosado.

Sin embargo, su posición era débil. Había ganado por un margen muy estrecho de votos, y debía enfrentarse a la poderosa maquinaria del partido tradicionalmente dominante. Por otro lado, a poco de comenzar el gobierno quedó claro que el Vicegobernador manejaba una parte sustancial de la relación con el Partido Justicialista. Esta situación era particularmente crítica en el parlamento provincial, en donde los pocos diputados del PJ no respondían a Escobar. Por último, en sus primeros pasos el novato gobernador cometió una serie de errores -que, por ejemplo, pusieron a la luz graves hechos de corrupción- que terminan provocando la caída de su gobierno por juicio político a un año de su asunción (diciembre de 1992).<sup>14</sup>

Si el gobierno de Escobar era débil, el de su sucesor –el hasta ese entonces Vice Gobernador Juan Carlos Rojas– lo fue más, ya que a la baja proporción de diputados oficialistas en el parlamento provincial se agregaban problemas derivados de una popularidad limitada y de una legitimidad que rápidamente fue puesta en duda por amplios sectores de la sociedad provincial. Es que fue difícil perdonarle que, desde su cargo de vicegobernador, participara de la operación de destitución del gobierno, lo que quedó al descubierto cuando los diputados que le respondían aportaron los votos imprescindibles para la destitución del primer mandatario provincial. Se produjo así una situación en donde Escobar ganó popularidad como “víctima” de una maniobra, mientras Rojas como “victimario” no pudo remontar la situación planteada, a pesar del extraordinario incremento del gasto público aplicado a un sinnúmero de acciones, muchas de ellas muy importantes y muy positivas para la provincia.

Escobar dio el primer paso de su retorno al poder cuando triunfó en los comicios del 3 de octubre de 1993 (elección de legisladores nacionales), a pesar de presentarse por fuera del Partido Justicialista y de enfrentar abiertamente al gobierno provincial. La situación se repitió en las elecciones de convencionales constituyentes nacionales (10 de abril de 1994), logrando en esa ocasión un margen aún mayor sobre los otros partidos. El resonante triunfo tuvo un valor especial porque Escobar duplicó los votos de Rojas, que con el 18% de los votos apenas pudo arañar el tercer puesto.

La debilidad del gobernador Rojas lo empujó a un desesperado *rush* por consolidar el apoyo de la estructura justicialista, de los intendentes municipales y de los partidos de la oposición que veían que la suerte del gobernador estaba prácticamente echada. En este intento incrementó de manera ostensible el gasto público al promover, entre otras cosas, el ingreso de aproximadamente 7.000 nuevos empleados al estado; el incremento del gasto llegó a generar un déficit del orden del 40% respecto de los ingresos.

Hacia el último trimestre de 1994, cuando los primeros embates del “efecto tequila” de la crisis mexicana produjeron un derrumbe de los ingresos provinciales, la situación de las cuentas fiscales era ya insostenible. Las dificultades para pagar salarios hacían que el malestar general, que hasta entonces sólo se había expresado a través del voto, se tradujera en importantes movilizaciones. Ello fue así porque, como vimos, la amplia incidencia del estado en la vida económica en las provincias periféricas hace que su retracción provoque un generalizado corte en la cadena de pagos.

La baja popularidad, las movilizaciones populares y el aislamiento nacional (el ministro de Economía Domingo Cavallo calificó al gobierno provincial como “un desastre”, y el diputado justicialista César Arias, en representación del Consejo Nacional del PJ, estimó que “la situación era próxima a lo crítico” (*Interdiarios* 21 y 26/12/94), hacían prever una pronta salida de Juan Carlos Rojas del poder. La situación se definió a partir

de un fallo de la Corte Suprema de Justicia sanjuanina, que consideró nulo el juicio político a Jorge Escobar y lo repuso en el gobierno a fines de diciembre de 1994, dos años después de su caída.

Con el regreso de Escobar al Gobierno, se observan dos novedades:

- La amplia apoyatura que consigue el nuevo gobierno de parte del Estado Nacional. En la semana en que retoma el cargo Escobar es recibido por el presidente Carlos Menem, el Ministro del Interior Carlos Ruckauf, el Secretario General de la Presidencia Eduardo Bauzá y el Ministro Cavallo quien, además, le envía una partida extraordinaria de \$ 10 millones para poder hacer frente a los sueldos de diciembre.
- El alineamiento con el ajuste promovido por la Nación. En su asunción, Escobar advierte que habrá “una cirugía mayor... al estilo de la practicada en la intervención federal a Santiago del Estero” (*Interdiarios*, 26/12/1994 y 28/12/1994). Y así fue, en efecto: un agudo ajuste fiscal, tal vez el más duro llevado a cabo por provincia alguna en esa etapa. Para dar una idea de su profundidad, digamos el gasto en personal se redujo en casi un 30% (pasó de más de \$ 437 millones en 1994 a \$ 317 millones en 1996).

### 3.3. *Técnicos y políticos*

El plan estratégico del ajuste, y la gestión de sus contenidos más álgidos, fue llevado a cabo por una serie de cuadros profesionales agrupados en el Ministerio de Economía y la Jefatura de Gabinete de la Provincia que, a despecho de ser originarios de San Juan, llegaban desde Buenos Aires. Estos funcionarios se mostraban abiertamente como aliados políticos e ideológicos del Ministro de Economía de la Nación (Domingo Cavallo) y de la necesidad de llevar adelante políticas neoliberales. En el mundillo de la política provincial estos funcionarios fueron conocidos como los “técnicos”.

Frente a este segmento estaban los “políticos”,<sup>15</sup> una serie de cuadros históricos del PJ que habían acompañado a Escobar en su amargo retiro post destitución, y que conformaban los principales puentes del gobernador hacia el partido. Este sector representaba una expresión típica de las seccionales provinciales del PJ, en donde se mezcla la apelación a las clases populares, la impronta católica y una concepción cultural conservadora. Más allá del pragmatismo que la coyuntura obligaba a la política provincial –haciendo que sus posicionamientos variaran tras el objetivo central de acumular crecientes espacios de poder– los *políticos*, como ocurría en el resto del país, no se sentían del todo cómodos con las políticas de ajuste estructural (Jozami, 2004: 41 y Levitsky, 2002: 19).

Era claro que el enfrentamiento entre ambos bandos se desarrolló en función de una cruda lucha por el poder entre dos grupos bastante consolidados que contaba con im-

portantes lealtades internas. Pero esta disputa estaba acicateada por visiones contrapuestas: la formación generalmente posgraduada y una visión cosmopolita y moderna de los derechos civiles en los cultores del ajuste estructural era el anverso del tradicionalismo folclórico, la religiosidad y el paternalismo de los cuadros peronistas.

Las *policy makers* neoliberales estaban imbuidos de una enorme confianza en el futuro, la misma que mostraban sus colegas de todo el mundo a partir de la caída de la Unión Soviética. Manejaban una serie de herramientas –que conformaban un todo bastante consistente y sofisticado, pero también cerrado y un tanto esquemático– con el cual hacer análisis, prospectiva e intervención sobre la realidad que les tocaba enfrentar. A partir del apoyo de poderosas oficinas nacionales y de los organismos multilaterales de crédito, como así también de los resultados electorales –sostenían, y los medios del establecimiento lo convalidaban, que las elecciones se ganaban proponiendo profundizar el ajuste– consideraban que estaban llamados a ser los nuevos hombres fuertes de la política argentina.

Estos cuadros hacían gala de un progresismo y anti clericalismo que los diferenciaba de la histórico liderazgo bloquista y que, además, los acercaba a la numéricamente pequeña pero influyente nueva clase media que estaba surgiendo al amparo de la convertibilidad. Como ellas, miraban con desprecio las prácticas clientelares y los arreglos prebendarios que eran fórmula clásica de la política provincial, a las que se dedicaron a destruir con fervor. Para su sorpresa, los ciudadanos “liberados” de las redes de clientela no se convertían en pujantes micro empresarios sino en una masa anómica que los enfrentaría con violencia y que en poco tiempo comenzaría a deteriorar los índices de seguridad provincial. No era que no se dieran cuenta de lo que ocurría... pero ellos consideraban que sólo era cuestión de esperar a que el mercado hiciera su trabajo y cambiara una mentalidad que, según su visión, estaba deformada por décadas de estatismo. Entonces ahí sí, la provincia despegaría inexorablemente.

Los cuadros justicialistas se quejaban de que luego de esperar décadas para llegar al gobierno provincial tuvieran que compartirlo con un gobernador que no tenía experiencia militante y con una serie de recién llegados que “no eran peronistas”, no habían sufrido cárcel y persecuciones durante la dictadura, ni habían tenido que pasar por las mortificantes derrotas que les había infligido el bloquismo. Veían con profunda desconfianza a estos foráneos que no respetaban las tradiciones provinciales, tenían un discurso incomprensible con recurrentes giros en inglés, y defendían políticas que amenazaban históricas redes de construcción política a partir de eliminar, limitar o simplemente transparentar los opacos subsidios y exenciones impositivas y de cánones que ostentaban el grueso de las organizaciones de la sociedad civil.

Justo es reconocer que la ruptura de estas redes en muchos casos desestructuraba reglas opacas e injustas que sostenían jerarquías basadas en la tradición. Por ejemplo, las

políticas de desregulación que limitaban el poder de los colegios profesionales que sostenían el poder de estudios y buffetes cuyo único elemento diferencial era el apellido aristocrático de sus miembros. La defensa a ultranza de los múltiples canales capilares por donde circulaban información, favores y tráfico de influencias –los citados colegios profesionales, clubes, parroquias católicas, asociaciones variadas, vecinales, sindicatos, etc.– se originaba no sólo en el imaginario comunitario y tradicionalista, sino, sobre todo, en que se trataba del espacio desde donde los “políticos” desplegaban su práctica cotidiana.

Con meridiana claridad un protagonista de aquellas jornadas describe cómo este mecanismo había llegado hasta el lenguaje: “Otro término con el que se sublimaba el clientelismo era el de “solución política”. Por ejemplo, cuando un cadete de la escuela de policía no podía entrar porque no había aprobado el examen, entonces se pedía una solución política. Pero no era “política” entendiendo como la articulación del poder o del interés general, era pasar por encima de lo que decían las normas. La solución política era entendida como buscar la solución por la vía de la excepción” (d: 91). Vale agregar, que una solución “técnica” implicaba dejar sin efecto un subsidio o una ayuda, seguramente opaco y poco eficiente, pero que en el contexto de ajuste implicaba el cierre de una empresa, la pérdida de trabajo de un jefe familiar, el fin de la distribución de bienes y servicios a población carenciada, etc. La etapa reconstructiva vendría después, de la mano del automatismo de mercado, por lo que no le concernía al estado.

Los políticos se sentían un poco intimidados frente a la autoconfianza y los pergaminos académicos que mostraban los técnicos y tampoco contaban con herramental teórico para enfrentarlos, ya que las históricas ideas justicialistas eran puestas en ridículo por sus contendores (la frase típica de la época era “te quedaste en el 45”, haciendo alusión a la fecha de la asunción del primer gobierno peronista). Esta situación psicológica estaba vinculada también a que el justicialismo local no tenía, como en otras provincias, una larga experiencia de gestión, por lo que no se sentía del todo seguro de poder manejar “su” estado (y allí estaba la fallida experiencia de Juan Carlos Rojas que mostraba que todo podía terminar muy mal). Más allá de esto, desconfiaban profundamente del futuro “derrame” que, según pregonaban los técnicos, llegaría a todos en algún momento y en las distintas reuniones internas les pasaban factura acerca de los terribles efectos sociales que estaba generando el ajuste. Por supuesto los técnicos se defendían con suficiencia, dibujando curvas y sacando a la luz datos acerca de lo bien que iba todo... pero su discurso, independientemente de lo apropiado que fuera para caracterizar la realidad, era inentendible para el ciudadano común.

Se sucedían así escaramuzas, en donde los técnicos atacaban desde el desarrollo de programas y acciones que, sostenidas potentemente por buena parte de los medios de comunicación, tendían a desestructurar las redes que vinculaban –por medio de favores y privilegios– a los políticos con la sociedad civil.



Una dimensión importante de estas redes era su influencia sobre distintos ámbitos de gestión –jurídicos, contables, presupuestarios, logística general, etc. – que hacían que toda medida que los técnicos quisieran implementar fuera una odisea. De esta manera, acciones rutinarias tales como el nombramiento de agentes de mínima categoría, funcionamiento de procesos internos, aprobaciones presupuestarias o jurídicas, promulgación de normativa, utilización de la red informática, etc. sólo avanzaban como excepción y al calor de las negociaciones en el micro y macro escenario político social. Este era el escenario que todos daban por supuesto: la iniciativa de los técnicos, las redes capilares utilizadas de forma defensiva por los políticos. Para los técnicos era cuestión de tiempo para que el viento de la historia se llevara a los políticos; para éstos había que resistir y negociar en la espera de un cambio de época. Para sorpresa de todos, la definición de esta batalla se iba a producir en el lugar menos esperado: la calle.

### 3.3. El sanjuanazo<sup>16</sup>

Los “políticos” tenía lazos con el Frente Social, un grupo de organizaciones liderado por sindicatos y colegios profesionales ligados a la Administración Pública que se había organizado en las jornadas de lucha de fines de 1994 contra el en ese momento Gobernador Rojas. La del Frente Social había sido una experiencia novedosa en una provincia en donde hacía largos años que no se desarrollaban conflictos político–sociales sostenidos por una participación popular determinante.

Con el lanzamiento del plan de ajuste de Escobar, se reanuda la actividad del Frente Social. Si bien en un principio sus disidencias internas lo debilitan –el sindicalismo mayoritariamente peronista no quería enfrentarse abiertamente a un gobernador justicialista de llegada directa al presidente Menem– la red organizativa que lo sostenía estaba destinada a ocupar un lugar crucial en los hechos que iban a suceder. Aunque el gobernador Escobar aparecía por encima de las tensiones que cotidianamente ocurrían entre técnicos y políticos hasta las elecciones de mayo de 1995 –que significaron, paralelamente, la reelección de Menem y de Escobar– el gobernador apuntaló fundamentalmente al sector que llevaba adelante el ajuste estructural.

Como vimos en la sección 2.2. y el gráfico, a partir de esa fecha se abrió un periodo de cambios en la relación con la Nación que implicó un paulatino alejamiento del Ministro Cavallo, que había caído en desgracia, y un estrechamiento de las relaciones con otras figuras en alza. El objetivo de estos cambios era, claramente, mantenerse como interlocutor privilegiado del Gobierno Central.

Pero no nos adelantemos a los hechos. Volvamos a los primeros meses del año 1995, cuando las primeras fases del despliegue del programa de ajuste parecían no hacer mella sobre la gobernabilidad provincial.

El primer gran test en este sentido fueron las elecciones de todas las autoridades electivas provinciales<sup>17</sup> el 14 de mayo de 1995, en donde Escobar obtuvo un abrumador triunfo para los estándares sanjuaninos acostumbrados a elecciones relativamente parejas. Haciendo una síntesis extrema, puede decirse que el electorado reeligió al gobernador para que, ajuste mediante, garantizara la continuidad del pago de salarios a los empleados públicos y la cadena general de pagos en la provincia, en un fenómeno en alguna medida paralelo al que en ese momento se daba con las elecciones presidenciales.<sup>18</sup>

Los resultados indicaban, además, que Escobar había logrado alinear a todo el PJ en derredor de su candidatura; y que en los próximos cuatro años no tendría amenazas desde el interior del partido oficial. Asimismo, pareció implicar la derrota final del Frente Social, que parecía que iba a deshilarse cada vez más con el retiro del ala sindical, ahora disciplinada hacia el indiscutido nuevo liderazgo del peronismo.

En resumen, hacia principios de junio el gobierno parecía tener la situación bajo control. Había logrado un rotundo triunfo electoral en medio de un ajuste muy violento, reagrupando a todo el PJ detrás de sí. Por otro lado su hábil realineamiento con la Nación lo mantenía como un interlocutor privilegiado del poder central, la protesta social aparecía vencida a partir de los resultados de los comicios y la situación fiscal, si bien planteaba varias batallas pendientes, iba mejorando paulatinamente.

Este escenario casi idílico para el gobierno iba a cambiar bruscamente en menos de dos meses, hacia fines de julio.

Como telón de fondo que potenció la debilidad del gobierno de Juan Carlos Rojas y condicionó el desarrollo del ajuste llevado a cabo por Escobar, estaba la llamada “crisis del tequila”, que hizo que casi todas las provincias sufrieran una aguda crisis fiscal. El mes de julio fue tal vez uno de los más críticos de todo el periodo; además de los procesos que veremos en detalle referidos a la Provincia de San Juan, hubo programas de ajuste draconianos, tumultos o asistencias de urgencia en Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Catamarca, Misiones y Río Negro.<sup>19</sup>

En este escenario, y con la legitimidad dada por el triunfo electoral, el ala *técnica* del gobierno consideró que estaban dadas las condiciones para desplegar una serie de medidas tendientes a lograr el definitivo arreglo de las cuentas fiscales de la provincia. Adicionalmente, se consideraba que con estas medidas se podría –en ocasión de la recuperación económica postequila– generar un excedente con el cual dejar expedito el camino para el desarrollo de un programa de reconversión y modernización de la base productiva. Tras esta perspectiva, se logra que la legislatura provincial apruebe a principios de julio la declaración de “Emergencia económica, financiera, administrativa y previsional” que autorizaba la rebaja salarial, la emisión de bonos, la eliminación de organismos del

Estado, el lanzamiento de un plan de retiros voluntarios y la transferencia de la Caja de Jubilaciones al Estado Nacional. El lanzamiento de estas medidas se realizó a pesar del voto en contra de toda la oposición y del antagonismo de sindicatos y de colegios profesionales ligados al Estado. Pero luego de obtener la aprobación de la ley, el ejecutivo no la transformó inmediatamente en medidas concretas ¿Dudas ante la posible reacción, un impasse para resolver la puja interna? Algunos de los protagonistas de la historia dan una razón mucho más pueril: la dificultad para gestionar una serie de medidas complejas con una administración pública que hacía meses que no funcionaba. La cuestión es que, como en casi todas las jurisdicciones, no había recursos como para pagar los sueldos –con ajuste o sin ajuste– por lo que el ambiente comenzó a enrarecerse. El 13 de julio manifestantes del Frente Social apedrearon el Ministerio de Economía de la provincia en reclamo del pago de sueldos y aguinaldo.

Con el correr de los días la tensión fue creciendo, hasta que el 24 de julio, finalmente, se hizo efectivo el elemento más crítico de la ley de Emergencia Económica: se estableció que habría una reducción de los salarios mayores a \$ 400; en un 30 % para los docentes, en un 20% para el resto del personal. Paralelamente, se anunció que los sueldos de junio y el medio aguinaldo serían pagados en cuotas a partir de septiembre.

Con esta medida, el sector partidario del ajuste pensaba terminar definitivamente con el déficit, tal como “se propuso en la campaña electoral y esto fue lo que la gente de la provincia votó masivamente”. Desde este espacio se sostenía que Escobar había iniciado su gobierno con un déficit de \$ 23 millones por mes, el que con un gran esfuerzo había sido reducido a \$ 10 millones, pero era necesario hacer todavía más. Se sostenía que una vez desplegadas estas medidas se terminaría con el déficit y con la penuria de conseguir “pagar los sueldos mes a mes”. Se argumentaba que el gobierno se enfrentaba a un dilema: “...o despedíamos a 9 mil trabajadores del estado... o disminuíamos un poco el salario” (*Interdiarios*, 27/07/95).

Funcionarios del gobierno comentaron que pensaron en sincronizar el lanzamiento de estas medidas con el pago de una parte de los salarios atrasados, para lo cual se recibió asistencia financiera de la Nación. Sin embargo, al tener que utilizar como vía de ingreso de esos fondos al Banco Provincial –exclusivo agente financiero de la provincia–, ocurrió que el Banco absorbió esos fondos para superar su propia crisis financiera. En el momento más delicado de la crisis el Banco Provincial le debía u\$s 63 millones al Estado Provincial, el equivalente a dos meses de gasto salarial provincial (*Página 12*, 30/07/95a).

¿Por qué se lanzaron las medidas en ese momento? Los entrevistados dieron varias respuestas. Por un lado, porque era la condición que ponía el Ministerio de Economía de la Nación para dar financiamiento extraordinario. Pero también, el ala técnica especulaba con que el escenario extrema penuria fiscal y tensión social jugaba a su favor

en el disciplinamiento del ala política. No fue así. La confluencia de medidas de ajuste, atraso salarial y baja cobertura política desató una ola de disturbios como nunca antes se había visto.

La protesta de los sindicatos nucleados en el Frente Social comenzó en la noche del martes 25, con la ocupación de los ministerios sanjuaninos. El miércoles 26 de julio se produjeron los incidentes más graves, alcanzando su cenit cuando manifestantes del Frente Social, liderados por el Secretario General del sindicato de trabajadores de sanidad (ATSA), ocuparon la sede del Ministerio de Desarrollo Humano (ex Acción Social), rompiendo muebles y vidrios e intentando incendiar el edificio. Los hechos incluyeron destrozos e incendio de vehículos, roturas de vidrieras, saqueos de comercios y choques con efectivos de la policía provincial. Un grupo de manifestantes rompió a pedrazos las vidrieras de la concesionaria Ford, propiedad de la familia del gobernador Jorge Escobar, y el edificio 9 de Julio, sede del Ministerio de Economía, se mantuvo tomado durante todo el día por militantes de ATE, el sindicato de trabajadores estatales. El saldo de los enfrentamientos fue una veintena de heridos y una decena de detenidos. Por la noche, el gobierno provincial debió pedir ayuda a la Gendarmería y a la Policía Federal en prevención de que hechos similares pudieran repetirse al día siguiente (*Interdiarios*, 27/07/95)

Tras los disturbios se lanzó un paro general apoyado por todas las centrales del sindicalismo nacional –Confederación General del Trabajo (CGT), Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA) y Central de Trabajadores Argentinos (CTA)– y los gremios estatales, el que, combinado con un asueto declarado de apuro para la administración pública y el Poder Judicial, tuvo un acatamiento total. El viernes 28 unos tres mil manifestantes se concentraron frente a la catedral, sin que se produjeran incidentes y Héctor Sánchez de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), una de las caras visibles del sanjuanazo, anunciaba para la semana siguiente un plan de lucha mientras afirmaba: “para la otra semana, estamos seguros, esto se convertirá en un estallido de tipo nacional” (*Interdiarios*, 31/07/95 y *Página 12*, 30/07/95b)

En ese momento, empezaba a ser visible en el gobierno la puja entre quienes querían negociar una salida decorosa de la tensa situación y quienes promovían una rendición completa. Esta controversia se reflejaba en el propio gobierno nacional, como recuerda un funcionario provincial que tenía línea directa con la Nación: “mientras (el Ministerio de) Economía nos decía que soportáramos el embate, que ellos nos hacían el aguante, (el Ministerio del) Interior nos conminaba a que arregláramos a como diera lugar”.

En este escenario, el ala política tomó la iniciativa. La Legislatura provincial dio marcha atrás y sancionó la ley N° 6.619 que prohibió la reducción salarial. La norma fue aprobada con los 22 votos de la oposición (Cruzada Renovadora, Partido Bloquista y UCR) y, notoriamente, 14 del oficialismo (*Microsemanario*, 1995b).

El Vicegobernador Rogelio Cerdera -la cara más visible de esta política- expresó: “es hora de que nos sentemos todos los que somos responsables, esto es el gobierno, dirigencia sindical, dirigencia empresaria, la iglesia... para asegurar una convivencia armónica en esta provincia” (*Interdiarios*, 27/07/95). No es necesario hacer muchos esfuerzos para notar el cambio de actitud en comparación con el decisionismo que caracterizó el lanzamiento de la ley de emergencia en particular y todo el periodo en general.

Finalmente, tras una nueva huelga general realizada con gran acatamiento el jueves 3 de agosto, la Gobernación dejó sin efecto descuento alguno. Emblemáticamente, Alfredo Duarte, Secretario General de ATSA, que apareciera en las filmaciones del 26 de julio en el incendio del Ministerio de Desarrollo Social,<sup>20</sup> fue quien confirmó que se había llegado a un entendimiento y que la situación se había descomprimido (*Interdiarios*, 04/08/95). Sólo continuaron con su protesta los empleados y obreros sanjuaninos agrupados en ATE, quienes rechazaron la oferta del gobierno. Pero el estallido nacional no se produjo, agosto fue el mes en donde comenzó a mejorar el escenario fiscal y la lucha provincial comenzó a diluirse a favor del apoyo incondicional de sindicalismo ortodoxo al gobierno, el archivo de los planes de reducción salarial y la renuncia o desplazamiento de los lugares de poder de los “técnicos”.

#### 4. Consecuencias del sanjuanazo

La primera consecuencia que salta a la vista del sanjuanazo es el cambio en el equilibrio interno del gobierno de Escobar, que pasó a estar hegemonizado por el ala política. A pocos meses de los hechos que relatamos, la mayoría de quienes habían liderado el ajuste estructural no sólo salieron del gobierno, sino que volvieron a sus ocupaciones en Buenos Aires. Los “políticos”, por su parte, se sintieron dueños de la situación y superaron las trabas políticas, sociales y hasta psicológicas que tenían para apropiarse, definitivamente, del Estado Provincial. Sin embargo, y más allá del resultado de la batalla -no se redujeron los sueldos y los técnicos dejaron el gobierno- la dirección de fondo de las políticas estatales y el alineamiento con el gobierno nacional no cambió.

Volvamos sobre las definiciones ya hechas: así como los técnicos representaban la idea de llevar a fondo el programa del ajuste estructural, los políticos expresaban la descomposición de una sociedad que no encontraba un proyecto para salir de la debacle de las economías regionales, y en consecuencia sólo podían llevar adelante una política defensiva. En tal condición, el recambio significó pasar de estar a la vanguardia de las políticas de ajuste a formar parte de un moderado pelotón que si bien no las lideraba tampoco se oponía a las políticas neoliberales que se inducían desde el nivel nacional. Esto nos lleva a una segunda consecuencia que puede enlazarse a la remanida imagen del vaso medio lleno o medio vacío: junto con la rebaja salarial, se archivaron para siempre proyectos como los de las “escuelas *charter*”, el arancelamiento hospitalario, la descentralización a

municipios de servicios esenciales; más allá de esto, los “políticos” ni siquiera imaginaron que se podría cambiar la matriz económica y fiscal en curso.

En este plano relativamente gris, consistente además por el recambio a nivel nacional, del hiperactivo Ministro Cavallo por el cultor del “piloto automático” Roque Fernández, el gobierno de Escobar transcurrió su periodo con una relativa holgura fiscal -lo que marca hasta dónde había avanzado el ajuste de los técnicos- que fue haciendo quedar en el recuerdo al sanjuanazo. Sería necesaria otra megacrisis -la de 2001/2- para que cambiara el tono del accionar estatal.

#### 4.1. El Sanjuanazo y el nuevo papel de la política provincial

Siempre quedó la duda acerca del papel de sindicatos que respondían al PJ en los hechos ocurridos. Sin pretender explicar la situación a través de teorías conspirativas, resulta bastante claro que tuvieron “piedra libre” por parte del ala política para presionar al gobierno en pos del desgaste del ala técnica. Sin embargo, cuando la situación se les escapó de las manos rápidamente acordaron una salida para descomprimir un conflicto que había superado por mucho los límites previstos. Más allá de este vaivén, toda la sociedad política tomó nota de la importancia de la movilización popular, elemento que previo al sanjuanazo se consideraba de poca eficacia en una sociedad que se veía a sí misma como mansa y pueblerina.

También parece cierto que hubo una mala evaluación de la situación por parte del ala técnica, al suponer que su protagonismo en el triunfo electoral le daba la oportunidad de profundizar su proyecto político, como así también hacerle pagar a sus contendientes del ala política el costo del atraso en el pago de salarios. El carácter tecnocrático de los funcionarios que no habían estado viviendo en la provincia y la baja inserción en las organizaciones populares los llevó a realizar un cálculo errado acerca de las consecuencias de profundizar las medidas de restricción del gasto.

En todo caso, lo ocurrido refiere a un clásico del análisis político: a partir de contradicciones secundarias irrumpen las tendencias principales; en este caso, las tensiones entre técnicos y políticos abrieron una brecha por donde se expresó toda la tensión que, en el marco del tequila, estaba generando el ajuste estructural.

Analizados los hechos desde un enfoque macro, el *sanjuanazo* puso a la luz las potencialidades y limitaciones del nuevo esquema sociopolítico que había comenzado a construirse a partir de mediados de la década de 1970.

Como se ha explicado, las transformaciones iniciadas por tal época implicaron cambios en el pacto social que sostenía el sistema político provincial; en la etapa anterior, el gobierno provincial tenía como principal tarea sostener la economía regional, en la etapa

que siguió, su accionar pasó a centrarse en la obtención de recursos que transfería el Estado Nacional cuya asignación entre actores sociales y políticos provinciales, configuraba el principal elemento de la gobernabilidad provincial.

Ahora bien, la crisis fiscal a partir del efecto tequila develó con toda crudeza los límites del gobierno provincial; en ocasión de situaciones en donde el ciclo económico nacional le reduce los recursos que recibe, debe producir un ajuste que ataca directamente a su principal base de sustentación. En la Administración Pública tiene límites infranqueables en virtud del múltiple efecto que esta política tiene sobre todos los estamentos de la vida provincial.

Un punto importante relacionado con este tema y que salió a la luz con el sanjuanazo, fue el drástico acotamiento en las posibilidades de exportar el conflicto político hacia el ámbito nacional, tal como ocurría en la etapa anterior. Podemos decir que Escobar no podía hacerlo porque basaba buena parte de su fortaleza en mostrarse como el mejor aliado del gobierno central. Pero, además, considerando que se había roto el discurso productivista que permitía una apelación al orden nacional –básicamente el que sostenía que el gobierno central estaba fijando reglas lesivas para la vitivinicultura a favor de otros actores regionales– el papel mendicante<sup>21</sup> que le cabe a la contraparte provincial hacía que fuera más difícil construir un contradiscurso. En suma, en el mismo momento en que la dinámica interna provincial recuperaba conflictividad, se limitaban las herramientas discursivas con que contaba el gobierno para enfrentarla.

Finalmente, pero no menos relevante, señalamos el surgimiento de un nuevo actor en el escenario político provincial. Las movilizaciones de julio de 1995 tuvieron tal importancia que el Vicegobernador de la Provincia tuvo que reconocer que se trataba de un fenómeno inédito en San Juan (*Interdiarios*, 27/07/95). Más allá del papel que desempeñaron los diferentes espacios superestructurales –muchos de ellos primero promoviendo la protesta y luego desalentándola– la amplitud e intensidad de la protesta demostró que las condiciones habían cambiado de manera sustancial. En efecto, el nivel de masividad y combatividad con que se expresó una importante porción de la población provincial, dejó a las claras que había en sociedad regional una reserva latente, lista para expresarse a través de la organización de los sectores populares de la provincia.

#### 4.2. A modo de conclusión: lo que vino después

En 1999 Escobar volvió a presentarse como candidato a gobernador, realizando una muy buena elección para los estándares sanjuaninos –superó el 43% de los votos– pero no alcanzó para derrotar una alianza que reunió a todos los elementos del complejo mosaico electoral provincial (UCR, FREPASO, Cruzada Renovadora, Bloquismo y partidos menores) y llevó como candidato a Alfredo Avelín. A diferencia de lo que era una

especialidad del bloquismo, el PJ no supo, no quiso o no pudo dividir a la oposición y, sorpresivamente, perdió la gobernación.

Más allá de las limitaciones del nuevo gobierno y del complejo escenario que le tocó vivir, no era difícil prever que la alianza podía ser muy efectiva para obtener votos, pero su heterogeneidad hacía que fuera casi imposible que gobernara. Y así ocurrió, en efecto: la tremenda crisis del 2001, la falta de pericia y una descarnada *interna*, terminaron generando una pueblada que llevó a la destitución del Gobernador Avelín en 2002: fue el *segundo sanjuanazo*.

El frente social, que protagonizó el *primer sanjuanazo* marcó un antes y un después de la participación popular en la provincia. Si en una etapa en donde las fuerzas populares estaban en retirada se alcanzó el impacto que describimos aquí, no era difícil prever el impacto que tendría cuando en todo el país se viviera un auge de masas. En este sentido el Frente Social es el antecedente directo del *segundo sanjuanazo* y de los grupos piqueteros provinciales.

El discurso del Frente para la Esperanza del gobernador Escobar articulaba elementos del ajuste estructural con un discurso modernizador y de los derechos civiles frente al tradicionalismo bloquista.<sup>22</sup> Este cruce se fue deconstruyendo durante el periodo de Escobar (1991-1999) hasta construir un nuevo discurso para las clases hegemónicas provinciales en donde se articulaban los contenidos neoliberales con una cosmovisión católica moralista y conservadora. No puede minimizarse el papel del Opus Dei en esta reconfiguración.

Después de más de dos décadas de retorno de la democracia el fracaso de las diferentes propuestas políticas era manifiesto. San Juan, que como parte de la región de Cuyo apareció durante la segunda mitad del siglo XX como una transición entre la Patagonia moderna y el NOA retrasado, se había convertido en una de las provincias más pobres del país.

Hasta que la confluencia de distintos elementos del gobierno nacional con otro gobierno provincial permitió reconstruir un proyecto políticamente viable para la provincia, el cumplimiento de las normas más básicas de elección de gobernantes y la estabilidad institucional pendieron de un hilo.

<sup>1</sup> Así se denominó a la crisis ocurrida a partir del salvataje que los organismos multilaterales de crédito realizaron del sistema financiero mexicano. Para los países que dependían de los flujos internacionales de crédito, como la Argentina, la situación se volvió dramática. Durante el año 1995 el PBI de nuestro país descendió más de un 4% y se temió por el descontrol de la economía. Finalmente, hacia la segunda mitad de ese año, la crisis comenzó a ceder y la economía argentina, a un alto costo social, logró superar la situación

<sup>2</sup> Esta no ha sido la principal veta del análisis de las provincias periféricas en los últimos años; en esto ha sido influyente la perspectiva inaugurada por el clásico trabajo de Guillermo O'Donnell (1993), que nominaba como zonas "marrones" a aquellas en donde las instituciones políticas no tenían un funcionamiento equivalente al que se desplegaba en los países desarrollados. A su saga, y a partir de la preponderancia del análisis institucional, se desplegó una serie de estudios como los de Gervasoni (2009), Behrend (2011), Gibson (2006) que analizan la situación provincial desde el despliegue de las reglas políticas en uso. El presente escrito se inscribe en otra tradición, la que enlaza en sus análisis la política y la estructura socioeconómica partiendo de la perspectiva regional. En este sentido emparenta con las investigaciones de Dargoltz (2006) en Santiago del Estero y Iuorno y Favaro (2007) en la norpatagonia -Río Negro y Neuquén-, entre otros.

<sup>3</sup> En Cao, Vaca y Rubins (2003) analizamos diferentes clasificaciones de provincias, las que muestran diferencias menores entre sí y con la utilizada en el presente trabajo.

<sup>4</sup> Este proceso fue relatado en Cao y Rubins (1998). Los procesos históricos de la provincia pueden seguirse, por ejemplo, en Videla (1962), Illanes (2010), entre otros.

<sup>5</sup> Existe abundante bibliografía sobre las economías regionales y su crisis. Ver por ejemplo Rofman (2000).

<sup>6</sup> Corresponden a los Censos Nacionales Industrial y Económico, respectivamente. En el rubro citado, casi el 50% de la mano de obra ocupada corresponde al ítem "Elaboración de Vinos".

<sup>7</sup> En este párrafo se toman ideas desarrolladas para otro contexto por Reboratti (1996: 164).

<sup>8</sup> Se utilizan entrevistas realizadas en ocasión de desarrollar el trabajo Cao (2003), cuyo Tomo II transcribe la desgrabación completa. Las letras refieren a los diferentes entrevistados y las páginas al citado Tomo II.

<sup>9</sup> En el pico de la crisis -mayo del 2002- la encuesta permanente de hogares consignaba que más del 60% de la población del Gran San Juan se encontraba por debajo de la línea de pobreza.

<sup>10</sup> Desde las polémicas entre Alberdi y Sarmiento, la organización federal de la Argentina ha estado sujeta a acaloradas y profundas polémicas que se desarrollaron en derredor de argumentos jurídicos, políticos, económicos y geográficos. De la muy abundante bibliografía citamos los clásicos trabajos de Frias (1980) y Agulla (1967). Una aproximación desde diferentes perspectivas que se han tratado en los últimos años puede hacerse desde las compilaciones de Calvo y Abal Medina (2001), Gibson (2004) y las revistas *Documentos y Aportes* N° 9 (Autores varios, 2007), *Revista de Occidente* N° 229 (Autores varios, 2000) y *Contribuciones* N° 4 (Autores varios, 1993), íntegramente dedicadas al tema. Los patrones de alianza del gobierno central con las provincias periféricas en el contexto de reformas económicas de los 90 han sido desarrollado en Gibson y Calvo (2000) y Cao (2003: 152 y ss).

<sup>11</sup> Este razonamiento se desarrolla en extenso en Cao, 2003

<sup>12</sup> El candidato a presidente fue el Brigadier Ezequiel Martínez. La ARF obtuvo el 3% de los votos a nivel nacional, pero en San Juan la fórmula a gobernador -integrada por Bazán Agrás / Rodríguez Castro- fue la primer minoría, perdiendo ajustadamente en segunda vuelta frente al FREJULI (Camus/Aguilar).

<sup>13</sup> El bloquismo, hegemónico en los medios, fue publicando encuestas y produciendo hechos de forma tal de evitar polarizar con otra fuerza y dividir el voto opositor entre la UCR y el PJ. Ganó así la elección con el 31% de los votos frente a un empate del PJ/UCR con 27% de los sufragios cada uno. El candidato extrapartidario fue Carlos Enrique Gómez Centurión, que había sido gobernador de facto en los años 1972-1973, durante la presidencia de facto del general Agustín Lanusse).

<sup>14</sup> El proceso de destitución de Escobar es relatado, aunque con ciertas inexactitudes, en Rodrigo (2011: 303-4). Un análisis estructural de la época puede verse en Muro y otros (1999).

<sup>15</sup> En un trabajo realizado en la época en que sucedían los hechos que aquí reseñamos, caracterizamos a los contendientes: "Mientras los técnicos son los vehículos de la reformulación del estado en los términos que se establecen desde el mercado mundial, los políticos son los que buscan que el accionar del estado permita, por la vía clientelar, la reproducción de las fracciones sociales y productivas más expuestas. Ambas soluciones presentan límites: por la crisis de financiación (los políticos) o por explosión social o presión de los grupos de poder (los técnicos)" (Cao y Rubins, 1997: 105). Mantenemos la definición, ajustando el rótulo de los contendientes; hoy diríamos que representaban, respectivamente, el programa del capital financiero internacional y la descomposición de la burguesía local. Sobre técnicos y políticos, sus culturas y formas de entender la política,

puede verse, además del trabajo citado, las compilaciones de Thwaites Rey y López (2005), Estévez y Ochoa (2006) y de la *Revista Nueva Sociedad* (Autores varios, 1997).

<sup>16</sup> Se han desarrollado importantes relatos de las puebladas de la periferia que enfrentaron el ajuste. Ver, por ejemplo, los trabajos de Dargoltz (1995) y Farinetti (2000) sobre el santiagueño, Benclowicz (2005) sobre el caso Tartagal/Mosconi y el de Costallat (1999) sobre el Caso Cutral Co - Plaza Huinca.

<sup>17</sup> En ese momento se eligió gobernador, legisladores provinciales, intendentes y concejales. A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de las provincias, la constitución provincial establece el recambio completo de la legislatura, lo que hizo que Escobar comenzara su nuevo periodo de gobierno con mayoría en la legislatura provincial.

<sup>18</sup> En donde el triunfo de Menem se interpretó como un mandato para salvar la convertibilidad amenazada por el "efecto tequila". Escobar fue reelecto gobernador con casi 20 puntos de ventaja sobre el bloquismo y 25 sobre la Cruzada Renovadora-UCR (48% a 28% y a 23%).

<sup>19</sup> En una reunión de gobernadores en la Casa Rosada el 14 de Julio, Mario Moine, Gobernador de Entre Ríos, dijo con acidez al presidente: "Cavallo tiene que estar contento porque estamos privatizando, bajamos los sueldos, le pasamos los jubilados. Pero en cualquier momento van a tener que mandar cuatro o cinco interventores provinciales, porque el costo político de esto es altísimo para los gobernadores" (*Microsemanario*, 1995a).

<sup>20</sup> "Hemos visto por los canales de televisión local ... al Secretario General del Gremio {ATSA}, el Señor Duarte, arengando en la puerta del edificio, mientras se tiraban elementos combustibles adentro del edificio para incentivar el fuego" (*Interdiarios*, 27/07/95)

<sup>21</sup> Veamos los ejemplos que nuestros informantes comentan al respecto: "... buena parte de nuestra tarea era la de pedir recursos, más bienes... o lo que fuese. Inclusive aunque no hubiera un programa, que venga la plata, que con eso acá nos la íbamos a arreglar" (b: 82/83). Y por supuesto la parte Nacional, funcional a esta actitud "A mí no me gustaba tener la sensación de que uno iba a rapiñar las cosas (...) pero no eran así los códigos, se podía pedir lo que fuera que por ahí te lo daban. Yo he visto a ministros ir puerta por puerta entrando a ver qué es lo que hay, una cosa anárquica (...) Allá te atendía el supremo que te decía 'a vos te voy a dar y a vos no te voy a dar'" (g: 111).

<sup>22</sup> Resulta tentador asimilar esta situación a la que ocurrió en el seno del FREPASO desde los comicios de 1995 en adelante, y que se justificaron en trabajos como los de Palermo y Novaro (1996) o en la compilación hecha por Novaro (2002). Al respecto ver el análisis de Jozami (2004:56 y 57).

## Referencias bibliográficas

**Agulla, Juan Carlos** (1967) *Federalismo y Centralismo*. Ediciones Libera - Buenos Aires

**Autores varios** (1994) *Contribuciones* - Revista de la Fundación Konrad Adenauer de la Argentina, No. 4.

**Autores varios** (1997) *Nueva Sociedad* N° 152.

**Autores varios** (2007) *Documentos y Aportes*, Revista de la Universidad Nacional del Litoral, No. 9.

**Behrend, Jacqueline** (2011) "The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina". *Latin American Research Review* 46 (1) 1:150-176.

**Benclowicz, José Daniel** (2005) "Notas sobre la formación y el desarrollo del movimiento de trabajadores desocupados de Tartagal-Mosconi (provincia de Salta, Argentina)" *Informe final del concurso: Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires.

**Caetano, Gerardo** (Compilador) (2006) *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.

**Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan Manuel** (2001) *El federalismo electoral argentino: sobre-representación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires, Eudeba/INAP.

**Cao, Horacio** (2003) *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina*. Tesis de Doctorado, Comisión de Doctorado. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

**Cao, Horacio y Rubins, Roxana** (1996) "Economías regionales y crisis económica". *Realidad Económica* 141:11-18.

**Cao, Horacio y Rubins, Roxana** (1998) "Técnicos y Políticos: Un clásico en la puja por el manejo de los Estados Provinciales", en Gustavo Blutman, comp., *Cuaderno No. 3, Serie de Investigación en Administración Pública*. Co-edición oficina de Publicaciones CBC - IIA - CIAP - FCE - UBA.

**Cao, Horacio y Rubins, Roxana** (1998) "La cuestión regional y la conformación del Estado - Nación en la Argentina". *Cuaderno de Investigación CEPAS* N° 2.

**Cao, Horacio; Vaca, Josefina y Rubins, Roxana** (2003) "Clasificaciones y Agrupamientos de Provincias y Territorios de la República Argentina - *Cuaderno de Investigación CEPAS* N° 14.

**Costallat, Karina** (1999) *Efectos de las privatizaciones y la relación Estado-Sociedad en la instancia Provincial y Local: el caso Cutral Co-Plaza Huincul*. INAP, Dirección Nacional de Estudios y Documentación.

**Dargoltz, Raúl** (1995) *El Santiagueño. Gestación y Crónica de una pueblada argentina*. Santiago del Estero: El Despertador Ediciones.

**Dargoltz, Raúl; Cao, Horacio y Gerez, Oscar** (2006) *El nuevo Santiagueño: cambio político y régimen caudillista*. Buenos Aires: Biblios.

**Estévez, Alejandro y Ochoa Henríquez, Haydeé** (2006) *El poder de los expertos. Para comprender la tecnocracia*. Maracaibo: Centro de Estudios de la Empresa, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia.

**Farinetti, Marina** (2002). *Los significados de un estallido social: Santiago del Estero en 1993*. Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires.

**Favaro, Orietta y Iuorno, Graciela** (2007) "Neuquinos y rionegrinos ¿cautivos o cautivados por los sistemas políticos locales?". *Periferias Revista de Ciencias Sociales* N° 15: 31-48.

**Frías, Pedro J.** (1980) *Introducción al Derecho Público Provincial*. Buenos Aires, Depalma.

**Gervasoni, Carlos** (2009) "Democracia y autoritarismo en las Provincias Argentinas" en *Revista Aportes* N° 27: 23-36.

**Gibson, Edward**, ed. (2004) *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.

**Gibson, Edward** (2006) "Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos" *Revista Desafíos* (Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI), de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario) N° 14:35-52.

**Gibson, Edward y Calvo, Ernesto** (2000) "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina," *Studies in Comparative International Development*, vol. 35 (3) 32-55.

**Illanes, Daniel** (2010) *Historia de San Juan. Desde los orígenes hasta la actualidad*. San Juan, Ediciones del laberinto.

**INV – Instituto Nacional de Vitivinicultura** (2002) *Síntesis Básica de Estadística Vitivinícola Argentina. Datos Definitivos*. Instituto Nacional de Vitivinicultura, Mendoza, Argentina.

**Jozami, Eduardo** (2004) *Final sin gloria*. Buenos Aires, Editorial Biblos.

**Levitsky, Steven** (2002) *Una desorganización organizada: organización informal y persistencia de estructuras partidarias locales en el peronismo argentino*. Bernal, Pcia. De Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

**Muro, María; Grillo, Mirta; Giugni, Alicia y Bocelli, Nora** (1999) *El modelo de desarrollo. Algunos efectos sobre la sociedad sanjuanina - IISE/GEIS - FACSO/UNSJ - San Juan, Argentina*.

**Novaro, Marcos**, comp. (2002) *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

**O'Donnell, Guillermo** (1993) "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales" *Desarrollo Económico* N° 130:163-184.

**OECEI** (1974) *La Argentina Económica y Social*. Buenos Aires, Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional.

**Palermo, Vicente y Novaro, Marcos** (1996) *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma/FLACSO.

**ProvInfo** (2004) *Base de datos de la Unidad de Información Integrada ProvInfo*. Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior <http://www.mininterior.gov.ar/provinfo/inicio.asp>  
Actualización: 16 de febrero del 2004 – Tomado de la web: 4 de mayo de 2004

**Reboratti, Carlos** (1996) "Pampeanización del NOA o la adaptación al ecosistema local" en Mabel Manzanal, comp., *El desarrollo rural en el noroeste argentino*. Salta, Proyecto Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste Argentino, GTZ (edición original 1986).

**Rodrigo, Cintia** (2011) "Notas sobre la autonomía provincial en contextos de inestabilidad política" *Revista Trabajo y Sociedad* N° 16:125-133.

**Rofman, Alejandro** (2000), *Desarrollo Regional y exclusión social*. Buenos Aires, Amorrortu.

**Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea** (editoras) (2005) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires, Editorial Prometeo.

**Videla, Horacio** (1962) *Historia de San Juan*. Buenos Aires, Academia del Plata.

## Diarios

### Interdiarios

11/04/94 Escobar: "El Frente de la Esperanza representa el proyecto Nacional"

12/04/94 Escobar sostuvo que el Gobernador de San Juan debe renunciar

21/12/94 Afirman que la situación sanjuanina "está muy próxima a lo crítico"

26/12/94 Crisis en San Juan

28/12/94 Escobar asumirá en San Juan con 10 millones para pagar sueldos

27/07/95 Daniel Hadad con Raúl Benítez

27/07/95a Pepe Elisachev con Rogelio Cerdera

31/07/95 Marcelo Longobardi con Héctor Sánchez

01/08/95 Bernardo Neustadt con Jorge Escobar

04/08/95 Marcelo Bonelli con Alfredo Duarte

### Microsemanario

*Microsemanario* Año 5 N° 204 - Oficina de Prensa de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales - UBA - Buenos Aires // [www.fcen.uba.ar/prensa/micro/1995/ms204a.htm](http://www.fcen.uba.ar/prensa/micro/1995/ms204a.htm)

*Microsemanario* Año 5 N° 206 - Oficina de Prensa de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales - UBA - Buenos Aires // [www.fcen.uba.ar/prensa/micro/1995/ms206a.htm](http://www.fcen.uba.ar/prensa/micro/1995/ms206a.htm)

### Página 12

30/07/95a La base económica de la bronca

30/07/95b A merced del Zonda

*Reseña*

# Manuel Alcántara Sáez: El oficio de político.

Madrid, Editorial Tecnos, 2012. 338 págs. ISBN 978-84309-5488-9.

**Mariana Gené**  
CONICET/IDAES-IIGG  
mariana.gene@yahoo.com.ar

El ambicioso trabajo de Manuel Alcántara constituye una referencia para quienes se interesan por las características de la profesión política en general y por las elites políticas latinoamericanas en particular. Se trata de una obra que combina múltiples estrategias de análisis y moviliza una diversidad de fuentes digna de mención. En efecto, revisa la bibliografía clásica sobre los políticos desde la antigua Grecia hasta las democracias contemporáneas, presenta datos cuantitativos del notable acervo de encuestas a más de 1.500 diputados latinoamericanos entre 1994 y 2011 recogido por el autor y su equipo de trabajo en el *Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas* (PELA) y sistematiza trayectorias de 18 políticos de la región. Esta amplitud de fuentes incluye también la literatura –con largas reflexiones a partir de *El Quijote*, o las memorias políticas de Mario Vargas Llosa–, las (auto)biografías de dirigentes, los medios de prensa y los debates parlamentarios (españoles), así como una profusa y actualizada bibliografía del mundo anglosajón e ibérico.

El libro ofrece una definición cuidadosa y ampliada del político profesional, y explora las distintas maneras de ingresar, mantenerse y salir de la actividad política. Con el explícito y saludable propósito de descentrar a la ciencia política del neoinstitucionalismo y las teorías de la elección racional, Alcántara se propone habilitar abordajes interdisciplinarios, que nutran a los politólogos de los hallazgos de disciplinas vecinas y que



permitan introducir elementos como las pasiones, los sentimientos y los temores en la comprensión del oficio de político. Llama la atención, sin embargo, que esta búsqueda de interdisciplinariedad se incline hacia la biología, las neurociencias, la inteligencia artificial y la psicología; dejando a un lado en cambio los desarrollos específicos de la sociología y la antropología políticas, o la propia historia de la profesionalización política.

Con el objetivo de estudiar carreras típicas y comprender a la vez hasta qué punto la política constituye una profesión singular, el alcance de este libro es muy amplio, así como las pistas que deja abiertas y las tensiones que sólo explora en parte. En efecto, el autor insinúa numerosos problemas que acechan a las definiciones y criterios de recorte, pero no se detiene demasiado en sus matices. La obra se estructura en 5 capítulos que van de lo más general a lo más particular, encadenando desde las grandes reflexiones sobre los políticos y sus atributos hasta las características particulares de ciertos dirigentes en América Latina.

En el primer capítulo se repasan los textos canónicos de la ciencia política y la literatura de los “espejos de príncipes”. El lector asiste a un apasionante recorrido por las *Vidas Paralelas* de Plutarco y *De Officiis* de Cicerón, así como las múltiples obras que reúnen consejos para los príncipes en los siglos XV y XVI, entre los que se destaca naturalmente Maquiavelo pero también están presentes Guicciardini, Tomás Moro, Erasmo y ciertos exponentes españoles. Este repaso comprende también las posturas de los contractualistas, para llegar a los padres de la teoría de las elites –Michels, Mosca, Pareto, Wright Mills– y luego la tradición weberiana. Al final del capítulo se opera un salto hacia “el componente mental y orgánico del animal político” que intenta dar cuenta de las características genéticas de los individuos que se dedican a la política.

El segundo capítulo presenta por un lado una definición de los políticos, y por otro se concentra en su carrera. El autor nos dice que un político es quien “hace” política y quien “siente” la política, tiene una determinada identidad que, advierte, no necesariamente es constante a lo largo de la vida. Pero fundamentalmente puede definirse a partir del lugar en el que se desempeña: un político es “aquella persona que imperativamente se ubica en alguna de las cuatro arenas siguientes: cargos de elección popular; altos cargos de libre designación o de confianza de la administración del estado o entidades dependientes o autónomas del estado; puestos de responsabilidad orgánica y de asesoría en el seno de los partidos políticos o formaciones políticas de representación similares; y, por último, quienes habiendo estado en una de las tres situaciones recién descritas continúan ejerciendo influencia mediante un ‘efecto sombra’ por su prestigio pretérito” (p. 83-84). A estos políticos electos, designados, de organizaciones “de retaguardia” (fundaciones partidarias, militantes rentados) y ex presidentes, ministros o legisladores que siguen teniendo peso sobre la escena política de su país, el autor

sumará otros más controversiales: políticos “espurios” (que no suelen considerarse como tales, pero lo son en cierta medida por sus tipos de nombramiento y las solidaridades que abrigan), que van desde los jueces de la Corte Suprema hasta los jefes de policía. Las múltiples dificultades que esta definición inaugura no son desdeñables, y el texto ganaría más explorándolas. Sin embargo, su virtud es mostrar que no sólo –ni mayoritariamente– se deviene político por la vía de elecciones y que existe una segmentación del trabajo político. Este capítulo se detiene también en las razones para ser político, aunque no parecen ser específicas de esta profesión: ambición (que el autor divide en “positiva” o “negativa”), vocación, socialización y “razones existenciales más complejas” que incluyen la imaginación, el compromiso y el goce. También modeliza las vías de entrada en política, el desarrollo de la carrera y los caminos de salida. Quizás por la disponibilidad de estudios al respecto, el texto se concentra principalmente en el primer tipo de políticos señalados, es decir, los que ocupan cargos electivos.

El capítulo tres está dedicado al carácter profesional de la política, que se apoya por un lado en el desempeño de esta actividad de forma habitual y por otro en la obtención de una remuneración, de la cual se vive, por la realización de esta tarea. Se ofrecen dos conjuntos de explicaciones al proceso de profesionalización de la política, que resaltan rasgos notoriamente diferentes. En el primero se destacan: 1) la existencia de personas con ambición, 2) el desarrollo de instituciones, y 3) la apatía general ciudadana para intervenir en lo público (p. 135). El segundo conjunto de explicaciones subraya un proceso histórico más amplio y deposita menos peso en las individualidades: la profesionalización de la política sería el resultado de 1) una esfera pública cada vez más amplia y con más temas por resolver, 2) la apertura de la política hacia nuevos grupos sociales generada por la creciente democratización (con la llegada, por ejemplo, de personal político obrero), y 3) las progresivas exigencias de tiempo y dedicación exclusiva a la actividad política que instalaron la necesidad de garantizar una remuneración a esta tarea (p. 150). El capítulo muestra con holgura el carácter singular de la profesión política, que requiere de muy diversas competencias, en la que se tiene escaso control en la planificación de la carrera, donde los medios de comunicación juegan un rol determinante y la rendición de cuentas ocupa un lugar ambiguo. Alcántara rastrea las críticas a la idea de profesión política, incluso de sus propios miembros que tienden a rechazar esta etiqueta, y se detiene brevemente en el auge de los “anti-candidatos” y los discursos anti-política. Finalmente, se presenta el tema que servirá de base al capítulo siguiente, la formación de los políticos. El texto es vacilante en este punto: por un lado se lamenta la “poca formación” de los políticos (en algunos casos son autodidactas, en la mayoría “no saben idiomas”) pero por otro rechaza la concepción tecnocrática de la política. Al interrogarse sobre las competencias que despliega el político las divide según su carácter estático (el talento) o su carácter dinámico (la formación). Si la formación universitaria y los diversos cursos que pueden tomar los políticos –de comunicación, de planificación de políticas públicas, de idiomas, etc.– muestran claramente su faz dinámica, no queda

claro en qué sentido el autor atribuye a los múltiples “talentos” un carácter estático o “estrictamente biológico” (p. 173). ¿No son acaso también dinámicos estos aprendizajes más sutiles de la negociación, la persuasión, la generación de confianza, la búsqueda de compromisos o el autocontrol? La insistencia en el carácter individual e incluso “innato” borra todos los procesos sociales de transmisión e iniciación en el mundo de la política, en los que se atraviesan pruebas, se incorporan códigos, valores y jerarquías, y se aprenden cierto tipo de prácticas. Lejos de un carácter atemporal o estático, estas competencias y su valorización son profundamente históricos. El propio autor lo dirá más adelante: algunas competencias son útiles en ciertos contextos culturales y espacios políticos pero no en otros. Podemos agregar que también lo son en ciertos momentos históricos y no en otros: la flexibilidad ideológica y el pragmatismo, por ejemplo, pueden ser denostados en un momento dado y ampliamente valorados en otro.

Bajo la consigna “no hay buena política sin buenos políticos” (p. 188), el cuarto capítulo se ocupa de la rendición de cuentas y ofrece un problemático modelo para medir la calidad de los políticos. Se detiene en la importancia de la rendición de cuentas y su aplicación deficitaria tanto para políticos –que a menudo pueden eludirla, cambiando reglas o apoyándose en sus relaciones y solidaridades de grupo– como para los tecnócratas –que ven sus decisiones justificadas y a veces eximidas de control gracias a una reputada híper especialización. Los medios de comunicación, que también ganan espacio como transmisores de la agenda gubernamental y espacios de rendición de cuentas, también albergan peligros para el juego democrático en tanto se trata de grupos cada vez más grandes e influyentes, particularmente efectivos a la hora de hacer *lobby* en el nivel nacional e internacional. En lo que refiere a la “calidad”, el autor nos advierte primero que la gente tiene visiones muy diferentes de lo que es un buen político (p. 206), pero después intenta reducir esa multiplicidad a un conjunto de predictores universales. El planteo gana en complejidad al subrayar las demandas contradictorias que pesan sobre los políticos (“que sean expertos pero que a la vez sean simpáticos, que representen los anhelos y los intereses de la gente sabiendo que a veces son contradictorios, que sean representantes del interés general pero a la vez que enfatizen las demandas del grupo directo a quienes primariamente representan...”, p. 230), al recordarnos que su crecimiento se dirime tanto en el seno del partido como frente al electorado, al insinuar que las características que tiene que tener un buen político para ganar elecciones o para ejercer su poder pueden ser distintas. No obstante, en su propuesta el político profesional “de calidad” tiene que realizar la actividad a tiempo completo, poseer el mayor talento relevante posible y tener una vasta experiencia (un *cursus honorum* que no se agota en la trayectoria política sino también en la actividad de voluntariado o la vida laboral en la empresa privada). Por talento relevante, el autor entiende: 1) dotes personales innatas vinculadas con el fenotipo, cuya máxima expresión es la inteligencia, 2) dotes adquiridas, donde se destaca la educación formal y su máxima expresión es un título de postgrado, y 3) dotes mixtas que (ahora sí) pueden ser mejoradas con el

entrenamiento, como el autocontrol, el manejo de grupos y la expresión oral. Pero este planteo fuertemente normativo que apela al “sentido común” que aparentemente todos compartirían, o la ciencia política podría sancionar, encuentra rápidamente sus límites, ya que a veces los “mejores” políticos no pueden siquiera llegar al término de su mandato. El problema parece ser moral: las sociedades o los políticos son “malos”. “Un político de calidad de nada sirve si no hay un contexto determinado en que se pueda insertar en combinación venturosa. Hay cientos de ejemplos de políticos fracasados o incluso que terminaron en el mayor de los desastres y que sin embargo contaban con creces con el listado de condiciones que aquí se recoge” (p. 226). Entre los políticos que poseían estas notables cualidades personales y sin embargo no terminaron su mandato el autor evoca a Fernando de la Rúa. El problema, naturalmente, no parecen ser las excepciones sino el propio sentido de la pregunta y la respuesta con una definición profesionalista y universal de lo que deben ser los políticos, desanclada de contextos históricos, relaciones de poder y realidades políticas espacialmente situadas.

El quinto capítulo presenta las trayectorias de 18 políticos en América Latina desde principios del siglo XX hasta la actualidad. Con un recorte operado de forma amplia y “parcialmente subjetiva”, se muestra la gran diversidad de carreras políticas en la región, los perfiles que marcaron el pasado siglo y los procesos históricos en los que se enmarcaron. Desde militares fundando partidos socialistas hasta grandes líderes populistas con carreras interrumpidas por sucesivos golpes; desde médicos hasta economistas o referentes estudiantiles; desde cuadros liberales hasta militantes revolucionarios. Frente a esta gran diversidad, el capítulo subraya la pertenencia a familias políticas, la participación política temprana y sobre todo las extensas y muchas veces sinuosas carreras que ponen en juego competencias y capitales disímiles.

En suma, el lector se encontrará con un libro estimulante y polémico, fruto de una larga trayectoria de trabajo que asegura un conocimiento profundo sobre la profesión política. Constituye, en este sentido, una referencia ineludible y una invitación al diálogo con todos los que reflexionan sobre políticos y partidos en América Latina.

*Reseña*

# Cieza, Daniel Alejandro:

## **La muerte por cuenta ajena: Terrorismo de Estado, gran empresa y trabajadores en conflicto en Argentina.**

Primera edición. Primera reimpresión - La Plata: Ediciones de la Campana, 2012. 128 p.; 23x16 cm. ISBN 978-987-1725-17-5

### **Emiliano Matías Agostino**

Facultad de Ciencias Sociales (UBA)  
agostino.emiliano@outlook.com

### **Introducción**

Durante los últimos años el Gobierno Nacional ha aplicado una férrea política pública en materia de Derechos Humanos colocándola en el centro de la escena política. Se procesaron y se juzgaron una cantidad significativa de militares represores involucrados en la muerte y en la desaparición forzada de personas durante la última dictadura cívico-militar que asoló nuestro país entre los años 1976-1983 y en el período previo.

Sin embargo, la Justicia Nacional no ha procesado ni juzgado a empresarios involucrados en la elaboración y ejecución del golpe de estado y en los delitos de lesa humanidad ocurridos en ese marco. Por ello, el libro aquí reseñado, busca indagar las cuestiones relacionadas con la responsabilidad empresarial en los delitos de lesa humanidad perpetrados contra trabajadores. Se enfrenta, entonces, el desafío de buscar el esclarecimiento más integral de un capítulo de nuestra historia signado por altos niveles de impunidad.

El Dr. Daniel Cieza, consultor en la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación desde el 2003 y profesor de la UBA y la UNLP desde 1984, encaró la elaboración de este libro con la finalidad de darle luz a diversas cuestiones relacionadas con

la participación activa de empresarios en hechos represivos durante la última dictadura cívico-militar.

Este tema reviste gran actualidad. No es casual que en los actos centrales del Día de la Memoria, realizados el 24 de Marzo de 2012 una de las consignas más destacadas por los organismos de Derechos Humanos fue “Los grupos económicos también son la Dictadura”, lo que enfatiza el carácter cívico-militar de la última dictadura.

### Estructura del libro

A lo largo de sus ocho capítulos este libro, de lectura muy ágil por cierto, nos introduce en diversas cuestiones relacionadas al componente antiobrero del genocidio argentino y la responsabilidad de grandes empresas que fueron cómplices del terrorismo de estado que vivió nuestra patria a fines de los años 70 y principios de los 80.

El primer capítulo presenta los antecedentes históricos del caso argentino haciendo un correlato entre la acumulación capitalista primitiva y la formación de los grupos económicos “centenarios”, que se caracterizaron por el desprecio a los derechos humanos. Se destaca el profundo eurocentrismo difundido en el país a finales del siglo XIX y principios del XX. Ideología que condujo a perseguir pueblos originarios, gauchos y criollos, utilizarlos como mano de obra casi esclava y, en muchos casos, a ser víctimas de masacres por reclamar mejoras laborales. Aquí menciona hechos como la “conquista del desierto”, masacres en ingenios azucareros y establecimientos madereros, los fusilamientos de las huelgas patagónicas en 1921-1922 (Bayer, 2007), entre otros episodios luctuosos. Se trata de poner en evidencia que la represión obrera tiene un carácter histórico y se plantea que muchas genealogías que han dirigido grandes empresas son reincidentes en violaciones masivas de derechos humanos. Por último destaca a la sistemática desaparición forzada de personas por parte del Estado, mecanismo utilizado por primera vez por la “Revolución Argentina” en los años 60.

En el segundo capítulo se realiza un análisis a los hechos que precedieron al terrorismo de estado que sufrió el país en el periodo 1974-1983. Aquí se resalta la estrecha relación existente entre el golpe de estado y los conflictos laborales que estallan en los años previos. Este capítulo tiene una gran importancia para comprender al terrorismo de estado como una consecuencia de sucesos conflictivos interrelacionados entre sí y no como un hecho aislado en la historia argentina. Además menciona la gran participación y el accionar del movimiento sindical argentino que, por aquellos años, se encontraba dividido en tendencias ideológicas antagónicas como la burocracia sindical y el sindicalismo de base.

El tercer capítulo presenta las principales áreas geográficas del país más combativas desde el punto de vista del reclamo laboral, en donde se podían identificar zonas in-

dustriales identificadas como “subversivas” o “cinturones rojos” durante la dictadura. Además se realiza el minucioso trabajo de diferenciar por rama de actividad a las principales empresas involucradas en delitos de lesa humanidad, junto con la nómina de víctimas de asesinato o desaparición forzada de acuerdo a informes de la CONADEP y de organismos de derechos humanos. Como acertadamente lo menciona el título del capítulo, se realiza un “mapa laboral de las víctimas” que resulta útil para comprender el carácter preciso y sistemático de la represión.

El capítulo cuarto aborda el tema central y nuclear del libro, es decir, la responsabilidad y la complicidad de las empresas. A lo largo de este capítulo se analiza y se describe de que manera intervinieron los sectores empresariales en la planificación del golpe, a través de la formación de lobbies y grupos, y con el apoyo de las entidades gremiales empresarias. El capítulo también desarrolla la colaboración directa e indirecta de las empresas en delitos de lesa humanidad contra trabajadores facilitando información, recursos, infraestructura, vehículos y personal a los agentes represivos. Se vuelve a verificar la relación entre gran capital y estado que se había dado en varias coyunturas anteriores, para “disciplinar” al movimiento obrero, y que causó miles de víctimas. La diferencia principal entre los distintos casos radica en la sistematización y planificación de la represión llevada adelante por la última dictadura.

En el quinto capítulo del libro se analiza la construcción del enemigo a través del desarrollo de conceptos estigmatizantes como “subversión industrial”. A lo largo del capítulo se desarrolla cómo esta teoría es difundida y repetida por militares, empresarios y políticos para justificar la represión ejercida sobre grupos sindicales y obreros. En las grandes empresas vuelven a utilizar los conceptos de peligro “rojo” o soviétización de las fábricas para reprimir demandas legítimas relacionadas con las condiciones de trabajo y los aumentos salariales. Los delegados de personal fueron los que sufrieron las peores consecuencias, ya que fueron estigmatizados y aislados llegando a ser equiparados con subversivos y considerados sospechosos.

El capítulo seis desarrolla las políticas llevadas a cabo por la última dictadura en materia laboral, medidas que fueron completamente en detrimento de los trabajadores y de sus organizaciones gremiales. Entre ellas se pueden mencionar la suspensión de comisiones paritarias, del derecho a huelga y del accionar de los delegados, y el dictado de nuevas leyes sobre asociaciones sindicales de trabajadores y sobre obras sociales. Además de la sanción de una nueva ley de trabajo agrario que promovió al informalidad, el trabajo temporario y la restricción de derechos. Las políticas implementadas se centraron en desarticular al modelo sindical en su conjunto evitando la formación de gremios nacionales, persiguiendo a los gremios más combativos y negociando con los gremios intervenidos.

En el capítulo siete se analiza, cuales fueron los grupos económicos nacionales e internacionales favorecidos por las políticas llevadas a cabo por la última dictadura cívico-militar. Diversos estudios (Basualdo, 1987; Castellani, 2007) demuestran que algunos grupos económicos incrementaron su número de empresas y contrajeron una fuerte deuda externa absorbida posteriormente por el estado. Por último se analiza la vinculación de los actuales problemas de violencia laboral, especialmente el “mobbing”, con las políticas disciplinadoras y contrarias a la organización sindical de base, implementadas en los años de la dictadura.

El octavo y último capítulo desarrolla lo relacionado a la investigación de los casos de asesinatos y desaparición forzada de sindicalistas, delegados de personal y activistas gremiales mencionados a lo largo del libro. Luego trata las leyes reparatorias y los principales fallos dictados vinculados con delitos de lesa humanidad en lugares de trabajo para arribar, finalmente, a las políticas de prevención y memoria de los hechos represivos de modo de garantizar la no repetición de los mismos.

### **A modo de reflexión**

Una vez finalizada la lectura del libro podemos llegar a la conclusión que el terrorismo de estado que vivió nuestro país no fue un hecho sorpresivo, sino que fue minuciosamente planificado por los altos mandos de las fuerzas armadas y de seguridad junto con el aval y el apoyo de las grandes empresas.

Del mismo modo, el libro nos muestra que la finalidad principal del golpe de Estado era la implementación de un nuevo sistema económico basado en la desregulación, la apertura económica, el libre mercado y la precarización laboral, modelo que perduró hasta los inicios del siglo XXI.

Este trabajo, además de revelar la activa intervención de las grandes empresas en el último golpe de estado, busca que estas cuestiones sean conocidas por un público más amplio. De ahí su estilo directo y su impronta de “difusión”, que lo diferencia de otros productos académicos. En rigor, puede ser un aporte para la difícil tarea del procesamiento y juzgamiento de los gerentes, directores y presidentes de empresas relacionados con hechos de asesinatos y desaparición forzada de trabajadores en sus respectivas empresas.

Por último, el autor del libro plantea las siguientes cuestiones: ¿Podrán los poderes del Estado afianzar la justicia? ¿O como parte del poder permanente, los responsables seguirán impunes? Estos interrogantes dejan abierto el análisis de un tema clásico de la teoría social.

Ya en la primera mitad del siglo XX, el sociólogo estadounidense Edwin Sutherland, advertía que las grandes empresas cometían delitos que no eran denunciados ni juzgados.

Y otro gran teórico, Charles Wright Mills, afirmaba en la segunda mitad del siglo XX que existía un “triángulo del poder” entre la gran empresa, los militares y el gobierno. El análisis histórico demuestra que hasta el momento los grandes empresarios han tenido “fueros especiales”, no escritos pero efectivos. ¿Podrá la política pública de derechos humanos en la Argentina eliminar esos fueros?

## **Evaluadores del volumen 2 de la revista**

La Redacción de la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** agradece a quienes han colaborado como evaluadores externos al Comité Editorial para los números que componen el Volumen 2 (Julio 2012 – Junio 2013).

Ricardo Aronskin	Universidad Nacional de General Sarmiento
Daniel Arroyo	FLACSO, Argentina
Gustavo Blutman	Universidad de Buenos Aires
Javier Bráncoli	Universidad de Buenos Aires
Josefina Brown	Universidad de Buenos Aires
Rodolfo Canto Sáenz	Universidad Autónoma de Yucatán
Raquel Castronovo	Universidad de Buenos Aires
María Ignacia Costa	Universidad de Buenos Aires
Gustavo Dufour	Universidad de Buenos Aires
Sergio Drucaroff	Universidad Nacional de General Sarmiento
Alicia Fernández	Universidad Nacional de Cuyo
Juan Carlos Escudero	Universidad Nacional de La Plata
Milena González Piñeros	Universidad de Buenos Aires
María Elena Martínez	Universidad Nacional de La Plata
Valeria Mutuberría Lazarini	Universidad Nacional de General Sarmiento
Victoria Ortiz de Rozas	Universidad de Buenos Aires
Brenda Pereyra	Universidad de Buenos Aires
Horacio Rovelli	Universidad de Buenos Aires
Manuel Sánchez de Carmona	Universidad Autónoma de México-Azcapotzalco
Fabián Sislian	Universidad Nacional de La Matanza
Emilio Taddei	Universidad de Buenos Aires
Pedro Tsakoumagkis	Universidad Nacional de Luján
Marcela Velurtas	Universidad de Buenos Aires
Guillermo Vitelli	Universidad Nacional de La Matanza
Norberto Zeller	Universidad Nacional de Lomas de Zamora

## **Indicaciones para la presentación de originales**

### **General**

La extensión máxima de los artículos 12000 palabras incluyendo notas finales y referencias bibliográficas (con una tolerancia de no más de 10%); la de las reseñas será de 2000 palabras en las mismas condiciones.

Los textos sometidos a dictamen y publicación deberán ser originales. El autor o autora acompañará una declaración garantizando que el texto no está siendo sometido a

dictamen o publicación en otro medio escrito o electrónico simultáneamente, con la posible excepción de artículos sometidos a publicación en publicaciones extranjeras en idioma distinto del castellano.

Los textos a dictamen será presentados en formato electrónico en idioma español. Excepcionalmente se podrán aceptar originales en otros idiomas.

Los autores interesados en proponer sus contribuciones las podrán enviar a la Secretaría de Redacción a través del correo electrónico de la Revista [perspectivas@unla.edu.ar](mailto:perspectivas@unla.edu.ar) en formato Word 97-2003, RTF o compatible. La tipografía utilizada deberá ser Times New Roman tamaño 12, interlineado de 1,5 incluso las notas y referencias.

## Reglas básicas de estilo

### Artículos

El nombre del/la/las/los autor/a/es/as sólo incluirá su afiliación institucional y dirección electrónica.

El texto estará precedido de un resumen en castellano e inglés de no más de 120 palabras y un máximo de 5 palabras clave en ambos idiomas. El nombre del artículo deberá estar traducido en idioma inglés.

Las transcripciones literales se harán entre comillas en tipo Arial 12, sin sangría, salvo que excedan las cuatro (4) líneas.

Se evitará notas excesivamente extensas, que desarrollen argumentos laterales no directamente vinculados al texto. Las mismas deberán ubicarse al final del artículo con numeración arábica.

Los cuadros y gráficos se ubicarán al final del trabajo indicando en el desarrollo del texto su ubicación del modo siguiente (Cuadro 1; Cuadro 2; Gráfico 1; Gráfico 2).

*Referencias bibliográficas:* En el cuerpo del texto y en las notas se harán con el apellido del autor seguido del año de publicación y la página o páginas pertinentes cuando se trata de transcripción literal (ej.: Sassen 2010:183). La identificación completa de la fuente se efectuará al final del artículo en la sección “Referencias”, de la manera siguiente: Sassen, Siaska (2010) **Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales.** Madrid: Katz Editores.

Si se trata de artículos, la referencia en texto es similar a la anterior. La referencia completa al final se hará entrecomillando el título del artículo resaltando el nombre de

la publicación e indicando número y fecha y primera y última página del artículo citado. Ej.: Mato, Daniel (2007) “Importancia de los referentes territoriales en los procesos transnacionales. Una crítica de la idea de ‘desterritorialización’ basada en estudios de casos”. **Estudios de Sociología** 23:35-63.

En caso de capítulos en compilaciones, anuarios y similares la referencia en texto es la misma que las anteriores; la final será, ej.: Vilas, Carlos M. (2010) “Estado: política y economía en el capitalismo global”. En Daniel Toribio (comp.) **La universidad en la Argentina.** Lanús: Ediciones de la UNLa, 2010:233-266.

En caso de obras publicadas en fuentes en red, la referencia de autor, etc. seguirá las reglas precedentes, agregándose la dirección electrónica y la fecha de acceso. Ej.: Hill, General James T. (2004) **Statement of General James Hill before the Armed Forces Commission of the House of Representatives of the USA, March 24.** <http://usinfo.state.gov/espanol/04032904.html> accedido el 3 de abril 2004.

Las normas de estilo de la American Psychological Association (APA) en su sexta edición (2009) se aplicarán subsidiariamente.

## Reseñas bibliográficas

Deberán aportar al debate académico y no limitarse a una simple síntesis o “paneó” de la obra. Serán reseñas de libros (incluidas compilaciones y antologías), no de artículos o capítulos.

Además de las normas de estilo correspondientes, en lo pertinente, a los artículos, deberán detallar, al inicio, con sangría, todas las referencias editoriales de la obra reseñada. Ej.: Daniel Arroyo, **Políticas Sociales. Ideas para un debate necesario.** 1ª. Edición. Buenos Aires: La Crujía Editores, 2009. 160 p. ISBN 978-987-601-056-6

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed....

La última revisión de las normas de estilo y formato prefijado pueden ser consultados en el sitio web: <http://www.unla.edu.ar/departamentos/dppp/>

## Proceso de arbitraje por pares

Los originales que se sometan para su publicación en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** serán objeto de una revisión por la Secretaría de Redacción y serán devueltos a sus autores/as en caso no ajustarse a las normas de estilo y formato

prefijadas. Superada esta etapa el texto será remitido, con omisión de toda referencia al autor o autores, a arbitraje anónimo externo por pares bajo la modalidad de doble ciego, quienes contarán con tres (3) semanas para emitir dictamen. Éste, mediante una planilla de evaluación, se comunicará al autor, con resguardo del nombre de los responsables de la evaluación. En su caso, el autor deberá responder a las recomendaciones del arbitraje respecto de las observaciones que de alguna manera condicionen o rechacen la publicación, respuesta que será reenviada al/los árbitros que la formularon. En caso de no alcanzarse un acuerdo, intervendrán para zanjar el asunto dos miembros del Comité Académico y el Director de la Revista. En caso de mantenerse el desacuerdo, se someterá a opinión del Consejo Asesor.

### **Derechos de autor y política de responsabilidad**

La revista **Perspectivas de Políticas Públicas** requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo o colaboración sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su puesta a disposición del público a través de tecnologías para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son propiedad de la Universidad Nacional de Lanús. Sin embargo se permite la reproducción posterior de los mismos, previa autorización y con la cita de la publicación original. En ningún caso serán devueltos los originales.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Dirección ni las autoridades de la Universidad Nacional de Lanús.

### **Puntos de Venta de la Revista Perspectivas de Políticas Públicas**

#### **Venta online**

*Mono Academicus*

www.monoacademicus.com.ar

#### **Venta en librerías**

*Librería de la UNLa*

Edificio José Hernández

29 de Septiembre 3901

Remedios de Escalada

*Fedro Libros*

Carlos Calvo 578

Ciudad de Buenos Aires

*Librería Vivaldi*

Santiago del Estero 998

Ciudad de Buenos Aires

*Páginas Libres*

Santiago del Estero 1112

Ciudad de Buenos Aires

*Librería de Las Madres*

H. Yrigoyen 1584

Ciudad de Buenos Aires

*La Crujía Libros*

Tucuman 1999

Ciudad de Buenos Aires

*Prometeo Libros*

Corrientes 1916

Ciudad de Buenos Aires



## Artículos

### Julián Bertranou

Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina.  
*State capacity and institutional coordination in the building of specialized agencies. The case of the National Agency for Road Safety (ANSV) in Argentina.*

### Lucila Nejamkis

La perspectiva de policy networks: apuntes teóricos-metodológicos para el análisis del proceso de reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871.  
*The policy networks approach: theoretical and methodological notes for the analysis of the regulatory process of the Migration Act No. 25871.*

### Fabián Eduardo Sislian

Políticas públicas y agricultura familiar. Los Acuerdos Territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión como herramientas para una nueva política de desarrollo rural.

*Public policy and family farmers. Territorial rural development with inclusion agreements as tools for a new national policy of rural development.*

### Candela de la Vega

La definición del territorio en las leyes y políticas ambientales nacionales entre 1973 y 2010.  
*The definition of territory in environmental national laws and policies between 1973 and 2010.*

### María Belén Aenlle

Representaciones de pobres y pobreza en los agentes de la política social argentina.

*Conceptual representations of poor people and poverty in Argentina's social policy officers.*

### Ángeles Ortiz Espinoza, Itzel Cabrero Iriberry y Jesús Hernández

Más que la suma de las partes: análisis del Programa Hábitat Vertiente Centros Históricos en la Ciudad de México.

*More than the sum of its parts: An Analysis of the Habitat Program, Slope Historic Site, in Mexico City.*

### Horacio Cao

Ajuste estructural y política en la Provincia de San Juan. El primer sanjuanazo.

*Structural Adjustment and Politics in the Province of San Juan. The First Sanjuanazo.*

## Reseñas

Manuel Alcántara Sáez, El oficio de político.

### Reseña de Mariana Gené

Daniel Cieza, La muerte por cuenta ajena: Terrorismo de Estado, gran empresa y trabajadores en conflicto en Argentina.

### Reseña de Emiliano Matías Agostino