

ISSN 1666-0714

[revista universitaria de ciencias sociales
semestral / año 26 / número 44
julio-diciembre 2022]

temas y debates 44



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

UNR

Universidad
Nacional
de Rosario

temas y debates

Comité Editorial

Director

Esteban Iglesias / Universidad Nacional de Rosario

Oswaldo Iazzetta / Universidad Nacional de Rosario

Sandra Valdettaro / Universidad Nacional de Rosario

María Eugenia Garma / Universidad Nacional de Rosario

Gisela Pereyra Doval / Universidad Nacional de Rosario

Waldo Ansaldi / Universidad de Buenos Aires

Carlos Borsotti / Universidad Nacional

de Luján

Rafael Calduch Cervera / Universidad Complutense de Madrid

Francisco Delich (1937-2016) / Universidad Nacional de Córdoba

Emilio De Ipola / Universidad de Buenos Aires

Alicia Entel / Universidad de Buenos Aires

Antonio Fausto Neto / Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Andrés Fontana / Universidad de Belgrano

Aníbal Ford (1934-2009) / Universidad de Buenos Aires

Flavia Freidenberg / Universidad Nacional Autónoma de México

Daniel García Delgado / Universidad de Buenos Aires / FLACSO

Aldo Isuani / Universidad de Buenos Aires

Carlos Juárez Centeno / Universidad Nacional de Córdoba

Bernard Manin / École des Hautes Études en Sciences Sociales

Boris Martynov / Universidad Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú

Alfredo Monza / Universidad de Buenos Aires / FLACSO

Paulo Netto / Universidad Federal de Río de Janeiro

José Nun / CONICET

Félix Peña / Universidad Nacional de Tres de Febrero

Luis Alberto Romero / Universidad de San Andrés

Alain Rouquié / Maison de l'Amérique latine de Paris

Roberto Russell / Universidad Torcuato Di Tella

Dardo Scavino / Universidad de Burdeos

Héctor Schmucler (1931-2018) / Universidad Nacional de Córdoba

Rodrigo Stumpf González / Universidad Federal do Rio Grande do Sul

William Smith / University of Miami

José A. Sotillo Lorenzo / Universidad Complutense de Madrid

Carlos Strasser / Flacso

Emilio Tenti Fanfani / Universidad de Buenos Aires

Eliseo Verón (1935-2014) / Universidad de San Andrés

María Carmelita Yazbeck / Pontificia Universidad Católica de San Pablo

Graciela Zubelzú (1961-2014) / Universidad Nacional de Rosario

Secretaría Técnica

María Elena Nogueira

Diseño gráfico

Eugenia Reboiro

Corrector de estilo

Manuel Díaz



**temas
y debates**

TEMAS Y DEBATES es una revista de periodicidad semestral editada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (ISSN 1666-0714). Tiene como objetivo principal la difusión de la producción académica en Ciencias Sociales, especialmente en las áreas de Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Comunicación Social y Trabajo Social, procurando generar un ámbito de discusión sobre temáticas propias de esta área de conocimiento a partir de la presentación de artículos inéditos, seleccionados por el Comité de Redacción con la colaboración de árbitros externos especialmente convocados para tal fin. El proceso de evaluación es de carácter anónimo.

Dirigir correspondencia a: **TEMAS Y DEBATES**, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, Riobamba 250 Bis, Monoblock 1, Planta Baja, Secretaría de Investigación y Posgrado, 2000 Rosario, Argentina.

Web: <https://temasydebates.unr.edu.ar>

Twitter: <https://twitter.com/revistaTyD>

Autoridades

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

DECANO: Lic. Gustavo Marini

VICEDECANA: Lic. Cintia Pinillos

SECRETARIA ACADÉMICA: Mg. Julieta Cortés

SUBSECRETARIA ACADÉMICA: Lic. Cecilia Rubio

SECRETARIA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO: Dra. Sandra Ripoll

SUBSECRETARIA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO: Mg. María Eugenia Garma

SECRETARIA DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INSTITUCIONAL: Mg. Lucila Dattilo

SUBSECRETARIO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INSTITUCIONAL: Dr. Rubén Paredes Rodríguez

SECRETARIA DE EXTENSIÓN Y VINCULACIÓN: Lic. Mariela Daneri

SECRETARIO DE ASUNTOS ESTUDIANTILES: Lic. Juan Luis de Zan

SECRETARIA DE GÉNERO Y SEXUALIDADES: Lic. Mariángeles Camusso

SUBSECRETARIA DE GÉNERO Y SEXUALIDADES: Lic. Maricruz Scotta

SECRETARIA FINANCIERA: Nadia Amalevi

SUBSECRETARIO FINANCIERO: Dr. Esteban Actis

SECRETARIA DE COMUNICACIÓN Y GESTIÓN DE MEDIOS: Esp. María Inés Carreras

SECRETARIO DE RELACIONES INSTITUCIONALES: Lic. Andrés Ruescas

DIRECTORA DE RELACIONES DE GOBIERNO Y ONG'S: María Castoldi

DIRECTOR ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA: Dr. Oscar Madoery

DIRECTORA ESCUELA DE COMUNICACIÓN SOCIAL: Mg. Silvana Comba

DIRECTORA ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES: Mg. Sabrina Benedetto

DIRECTORA ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL: Mg. Alicia Vilamajó

temas Y debates

TEMAS Y DEBATES es una publicación de periodicidad semestral editada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Su Comité Editorial se conforma de profesores de diferentes unidades académicas argentinas y del exterior.

Temas y Debates forma parte del Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas. La publicación se encuentra indizada de acuerdo a los criterios de calidad editorial establecidos por el sistema Latindex (CAICYT-CONICET), habiendo obtenido un puntaje correspondiente al nivel 1 (nivel superior de excelencia). Forma parte, por tanto del Catálogo correspondiente, Folio 11766 (www.latindex.org). Además, la revista integra la Base de Datos DIALNET de la Universidad de La Rioja, España bajo el registro 12939 (<http://dialnet.unirioja.es>), Qualis B2 (Ciencia Política y Relaciones Internacionales) de Capes, Brasil (www.qualis.capes.gov.br), Ebscohost Research Databases (www.ebscohost.com), la Red Clacso, la plataforma REDIB, CLASE, la Red de Revistas FLACSO, DOAJ y LatinRev.

TEMAS Y DEBATES is a half-yearly Journal published by the Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales of the Universidad Nacional de Rosario. Its Academic Commitment is integrated by professors of different Argentine academic units and from the outside.

Temas y Debates is part of the Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Basic Nucleous of Argentine Scientific Journals). The publication was evaluated according to the criteria of publishing quality established by system Latindex (CAICYT-CONICET), having obtained level 1 (superior level of excellence), and it forms part of the corresponding Catalogue, Folio 11766 (www.latindex.org). The Journal is also included in DIALNET Universidad de La Rioja, España, nº 12.939 (<http://dialnet.unirioja.es>), Qualis B2 (Political Science and International Relations) by Capes, Brazil (www.qualis.capes.gov.br), Ebscohost Research Databases (www.ebscohost.com), Clacso, REDIB, CLASE, Red de Revistas FLACSO, DOAJ and LatinRev.

Indice

ARTÍCULOS

La política exterior y la política internacional subnacional: articulación y experiencia en el caso argentino

Mariana Calvento y Maximiliano Zuccarino

13-36

Institucionalización incremental a través del "giro ideológico". La Iglesia Católica y los movimientos sociales en la política pública de adicciones en Argentina

Fausto Gabriel Ferreyra

109-135

La política asistencial en la etapa macrista: una caracterización de las pensiones no contributivas asistenciales

Manuel Mallardi y Emiliano Fernández

39-57

El fomento de los sistemas alimentarios locales. Implicaciones y controversias de las políticas de abastecimiento local de alimentos

Clara Craviotti

137-157

La persistencia del sindicato en tiempos postindustriales. Un abordaje a partir del proceso de formalización gremial de trabajadores informáticos

Marina Adamini

59-81

COMUNICACIONES

La dimensión socio-ambiental de los territorios a partir de las geoculturas latinoamericanas y la geografía crítica

Claudio Luis Tomás

161-173

Acción estatal en el proceso de producción social de servicios sanitarios. El caso de la provincia de Santa Fe

Melisa Orta, Carina Borrastero y Margarita Portapila

83-106

RESEÑAS

La inteligencia artificial y el futuro de la humanidad, de John Lennox

David López Giménez

177-181

temas y debates

Index

ARTICLES

Foreign Policy and Subnational International Policy: Articulation and Experience in the Argentine Case

Mariana Calvento and Maximiliano Zuccarino

13-36

Social Assistance in the Macrista Period: A Characterization of Non-Contributory Pensions

Manuel Mallardi and Emiliano Fernández

39-57

The Persistence of the Trade Union in Post-Industrial Times: An Approach from the Process of Union Formalization of Computer Workers

Marina Adamini

59-81

State Action in the Process of Social Production of Health Services. The Case of the Province of Santa Fe

Melisa Orta, Carina Borrastero and Margarita Portapila

83-106

Incremental Institutionalization Through the 'Ideological Turn': The Catholic Church and Social Movements in Argentina's Public Policy on Addiction

Fausto Gabriel Ferreyra

109-135

Fostering local food systems: Implications and controversies of local food sourcing policies

Clara Craviotti

137-157

COMMUNICATIONS

The Socio-Environmental Dimension of the Territories from Latin American Geo-Cultures and Critique Geography

Claudio Luis Tomás

161-173

BIBLIOGRAPHIC REVIEWS

Artificial Intelligence and the Future of Humanity, by John Lennox

David López Giménez

177-181

temas y debates

artículos articles

La política exterior y la política internacional subnacional: articulación y experiencia en el caso argentino

Foreign Policy and Subnational International Policy: Articulation and Experience in the Argentine Case

Mariana Calvento y Maximiliano Zuccarino - pp. 13-36

La política asistencial en la etapa macrista: una caracterización de las pensiones no contributivas asistenciales

Social Assistance in the Macrista Period: A Characterization of Non-Contributory Pensions

Manuel Mallardi y Emiliano Fernández - pp. 39-57

La persistencia del sindicato en tiempos postindustriales. Un abordaje a partir del proceso de formalización gremial de trabajadores informáticos

The Persistence of the Trade Union in Post-Industrial Times: An Approach from the Process of Union Formalization of Computer Workers

Marina Adamini - pp. 59-81

Acción estatal en el proceso de producción social de servicios sanitarios. El caso de la provincia de Santa Fe

State Action in the Process of Social Production of Health Services. The Case of the Province of Santa Fe

Melisa Orta, Carina Borrastero y Margarita Portapila - pp. 83-106

Institucionalización incremental a través del "giro ideológico". La Iglesia Católica y los movimientos sociales en la política pública de adicciones en Argentina

Incremental Institutionalization Through the 'Ideological Turn': The Catholic Church and Social Movements in Argentina's Public Policy on Addiction

Fausto Gabriel Ferreyra - pp. 109-135

El fomento de los sistemas alimentarios locales. Implicaciones y controversias de las políticas de abastecimiento local de alimentos

Fostering local food systems: Implications and controversies of local food sourcing policies

Clara Craviotti - pp. 137-157

temas Y debates

La política exterior y la política internacional subnacional: articulación y experiencia en el caso argentino

Foreign Policy and Subnational International Policy: Articulation and Experience in the Argentine Case

Mariana Calvento y Maximiliano Zuccarino

Mariana Calvento es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y miembro de Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

E-mail: marianacalvento@yahoo.com.ar

Maximiliano Zuccarino es miembro del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

E-mail: maximilianozuccarino@yahoo.com

resumen

El presente trabajo establece como objetivo analizar la influencia que la política exterior tiene sobre la participación internacional de los actores subnacionales. En primer lugar, se desarrolla brevemente la articulación conceptual de la política exterior nacional y la participación subnacional, con el objetivo de explicitar la vinculación entre ambas. Asimismo, se propone analizar hasta qué punto los actores subnacionales tienen la capacidad de influir en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior del Estado nacional del que son parte. En segundo lugar, se indaga sobre la materialización de la articulación en el caso argentino, y se señalan algunos de los procesos internos y externos que influyeron en el accionar internacional subnacional, con el énfasis puesto en la política exterior de fines del siglo XX y principios del XXI. Finalmente, se establecen las reflexiones sobre el tema anclado en el caso argentino.

summary

The work establishes the objective of analyzing the influence that foreign policy has on the international participation of subnational actors. In the first place, the conceptual articulation of national foreign policy and subnational participation is briefly developed with the aim of making explicit the link between both. Likewise, it is proposed to analyze the influence of subnational actors in the process of formulation and execution of the foreign policy of the national state. Secondly, the realization of articulation in the Argentine case is investigated, pointing out some of the internal and external processes that influenced subnational international actions, emphasizing foreign policy at the end of the 20th century and the beginning of the 21st. Finally, the reflections on the subject anchored in the Argentine case are established.

palabras clave

política exterior / política internacional subnacional / Argentina

keywords

foreign policy / subnational international policy / Argentina

Introducción

El presente trabajo se inscribe en una línea de investigación acreditada que se aboca al análisis de la participación internacional de los gobiernos locales en Argentina.¹ En relación con dicha línea de investigación, este artículo establece como objetivo analizar la influencia que la política exterior tiene sobre la participación internacional de los actores subnacionales² y cómo ambos niveles influyen y se condicionan mutuamente. Se entiende como niveles a “las unidades institucionales que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales” (Fronzaglia, 2005: 44), que en el presente se circunscribe al análisis del gobierno municipal argentino.

El desarrollo y creciente participación subnacional es un fenómeno contemporáneo, resultado de procesos mundiales y nacionales originados en las últimas décadas. Entre los primeros, se encuentra, por un lado, la globalización, conjuntamente con la conformación de una nueva economía, sociedad y cultura de alta complejidad que se compone de acontecimientos como la revolución científico-tecnológica y el proceso de reestructuración profunda del capitalismo, caracterizado por una mayor flexibilidad. Por otro lado, es preciso señalar la tendencia hacia la conformación de bloques regionales, la creciente transnacionalización e interdependencia, que implica múltiples canales de vinculación y diversidad de actores interactuantes. Finalmente, cabe destacar los procesos de urbanización que llevaron a la concentración poblacional en urbes y ciudades de mediano tamaño (Borja y Castells, 1997), entre otros procesos que incrementaron la relevancia de lo local e influyeron sobre el accionar internacional subnacional.

Entre los internos, junto con el retorno de la democracia, el más significativo es la adopción del modelo neoliberal en la década de 1990 y la implementación de un conjunto de políticas de descentralización y de transferencia de competencias desde el gobierno nacional hacia el regional y local. En la década siguiente, se experimenta la crisis del modelo de desarrollo neoliberal, que implicó que los espacios subnacionales resignifiquen su papel de centro de decisión y esfera pública (Madoery, 2008), busquen atraer en sus territorios el mayor volumen de recursos y desarrollen alternativas para participar del nuevo escenario mundial.

De esta manera, la participación internacional subnacional se origina por una confluencia de procesos externos e internos que han empoderado a los municipios, no ya solo para actuar de manera crecientemente autónoma en el escenario internacional, sino que también los colocó en otra situación en relación con el Estado-Nación al que pertenecen. Esto les permitió un mayor margen de acción a la hora de plantear sus demandas e influir en las decisiones en procura de conseguir una modificación de la política exterior acorde a sus intereses. En ese sentido, el presente artículo establece como hipótesis que, en el caso argentino, la política exterior influyó sobre los grandes direccionamientos de la participación internacional de los actores subnacionales, particularmente de los municipios, a partir de lo cual estos actores han ido ganando tanto capacidad de acción exterior como un creciente grado de injerencia en las decisiones en materia de política exterior. Por

este motivo, para analizar la vinculación entre ambas dimensiones, se tomarán en cuenta diferentes cuestiones.

En primer lugar, para entender la ineludible vinculación entre la política exterior nacional y la participación internacional subnacional, se desarrolla brevemente la articulación conceptual entre ambas dimensiones del quehacer internacional de un Estado. En segundo lugar, para indagar la materialización de dicha articulación en el caso argentino, se abordan los procesos internos y externos que, en las últimas décadas, incidieron en el accionar internacional subnacional. Para ello, se hará énfasis en la política exterior de fines del siglo XX y principios del XXI, y en cómo, a su vez, la política exterior se ha visto influida por la cada vez mayor capacidad de *lobby* de los municipios, en un constante proceso de retroalimentación. En ese sentido, se establecerán los lineamientos principales que ha experimentado dicha participación internacional subnacional, enmarcada en los procesos señalados, que permiten constatar la influencia y las relaciones de ambas dimensiones.

En términos metodológicos, para ahondar en las causas de la participación internacional de las entidades subnacionales, se retomarán los lineamientos principales de la política exterior argentina en dos períodos de análisis, fines del siglo XX y principios del XXI, y se establecerán puntos de encuentro y comparación (Mahoney, 2004).

Para documentar el análisis, se recurre a diferentes fuentes. Por un lado, se recurrirá al acceso y utilización de datos censales, informes y ordenanzas, así como también discursos de autoridades nacionales, provinciales y locales. Por otro lado, se analizarán tanto libros, tesis, artículos, ponencias e investigaciones sobre la temática bajo estudio como también páginas electrónicas de las entidades gubernamentales. En ese sentido, las fuentes de información provinieron de diferentes bases de datos y de organismos como el Observatorio de Cooperación Descentralizada: Unión Europea y América Latina; la Red de Mercociudades, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI), entre otras redes de ciudades; Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Fundación Export.ar³, Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales en la Provincia de Buenos Aires, entre otras.⁴

De esta manera, lo que se propone es contribuir en el debate sobre la política exterior al incorporar la consideración de otros actores, como los subnacionales. Para ello, se tiene en cuenta que “la construcción del edificio del conocimiento de la política exterior de nuestros países requiere del empleo de materiales que hasta ahora han sido muy poco o mal utilizados” (Russell, 1992: 18, citado en Colacrai y Zubełzú, 1994: 4), y se incorporan otros niveles de análisis, como los fenómenos de carácter subnacional que suelen darse en forma simultánea con la política exterior (Colacrai y Zubełzú, 1994).

La articulación conceptual de la política exterior y la subnacional

La política exterior ha sido abordada desde el campo de las relaciones internacionales, lo que ha generado un conjunto variado de definiciones. En la década de 1980, Miranda definía la política exterior como la resultante de la asociación entre

la percepción que las clases dirigentes tenían del mundo y los modos de inserción que estas clases pretendían para el Estado en el marco internacional (Miranda, 1988, citado en Miranda, 2005). En esa misma época, Perina la concebía como el conjunto de decisiones y acciones ejecutadas por los gobernantes de un Estado en respuesta a las demandas y determinantes internos y externos (...) calculadas para cambiar o preservar las condiciones del contexto internacional, con el objetivo declarado de defender y promover los intereses y valores de ese Estado en el sistema (1988: 13).

Ya en la década de 1990, Russell (1990) la establece como el área particular de la acción política gubernamental proyectada al ámbito externo, frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral. A su vez, abarca tres dimensiones analíticamente separables: político diplomática, militar estratégica y económica. Por su parte, Lasagna, a partir de lo planteado por Hermann, sintetizaba la política exterior como un “plan o programa diseñado a partir de objetivos o problemas y que sugiere una acción hacia actores externos” (Hermann, 1990: 5, citado en Lasagna, 1995: 391).

Más recientemente, Bologna, en función de una cita de Calduch Cervera, consideraba que la política exterior era

aquella parte de la política general formada por un conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional (Calduch Cervera, 1993: 4, citado en Bologna, 2010: 24).

Asimismo, Colacrai sostuvo que habría que entender la política exterior como “la suma de las relaciones externas oficiales conducidas o llevadas adelante por un actor independiente –usualmente el Estado, aunque se reconocen otros actores– que mantiene un grado de coherencia hacia el mundo exterior” (2013: 17).

En consecuencia, la mirada que subyace a estas definiciones entiende la política exterior como una política pública. Como tal, se trata de un conjunto de acciones, decisiones y omisiones que un Estado nacional establece para definir la orientación de su participación internacional y, en su definición, influye una conjunción de procesos tanto del plano interno como del externo. Por ende, para analizar la política exterior, es necesario conocer no solo el escenario donde es recibida, sino también lo que sucede en el contexto nacional en el que es generada (Lasagna, 1995), ya que las modificaciones que se produzcan en estos ámbitos repercutirán en la formulación e implementación de la política exterior (Van Klaveren, 1984).

En esta línea, es preciso señalar que los primeros trabajos que abordaron la cuestión de los orígenes internos de la política exterior aparecieron como novedad en la década de 1950, en los Estados Unidos. Enseguida fueron adoptados por la escuela europea, con Pierre Renouvin a la cabeza, quien, junto con Jean Baptiste Duroselle, acuñó en su obra *Historia de las Relaciones Internacionales* el ya fa-

moso concepto de “fuerzas profundas”, para referirse a aquellos factores causales internos que limitan y condicionan la toma de decisiones dirigidas al ámbito externo (Renouvin y Duroselle, 2000). Más allá de estos avances, el estudio de las variables internas que influyen en el proceso decisorio en materia de política exterior no halló eco inmediato en Latinoamérica en función del enfoque tradicionalmente imperante allí, que, a partir de considerar la posición “periférica” de los países de la región, otorgaba mayor relevancia al sistema internacional como principal factor explicativo de su comportamiento externo (Russell, 1990).

Sin embargo, esta concepción se ha modificado de manera paulatina, especialmente a partir de una serie de trabajos (Van Klaveren, 1984; Muñoz, 1987; Ingram y Fiederlein, 1988; Perina, 1988; Putnam, 1988; Keohane y Nye, 1989; Russell, 1990; Lasagna, 1995; Rosenau, 1997; Rittberger, 2004; Rapoport y Spiguel, 2005; Gourevitch, 2007; Alice, 2009; Actis, 2012; Schenoni y Ferrández Aztiria, 2014) que, desde la década de 1980, han tendido a otorgar un peso cada vez mayor a los factores internos en la formulación de la política exterior. Aun desde concepciones ideológicas muchas veces disímiles, corrientes como el liberalismo utilitario, el constructivismo, el internacionalismo liberal, el institucionalismo internacional, el institucionalismo neoliberal o el estructuralismo señalan la incidencia de distintas variables y actores que ejercen influencia “desde adentro”, tales como grupos de presión y de poder, élites gobernantes y socio-económicamente dominantes que responden a una serie de valores e ideología determinados, el tipo de régimen imperante (si es democrático o autoritario, esencialmente), sindicatos, prensa, opinión pública, empresas instaladas en el territorio soberano del Estado en cuestión (sean públicas o privadas, nacionales o extranjeras), ONGs, agrupaciones políticas y de la sociedad civil, el propio cuerpo diplomático en función de su conformación, el Poder Legislativo (de influencia variable en el proceso de acuerdo a los atributos otorgados en los textos constitucionales) y, finalmente, los *actores subnacionales*. Todo ello ha confluído en la necesidad de considerar la política exterior, de acuerdo con lo dicho, como una política pública análoga a las demás, que es “la proyección externa de su modelo político-institucional y económico-social interno y una pieza indispensable para consolidar el mismo” (Araya, Nicolao y Herrero, 2015: 81).

En la actualidad, el contenido y la incidencia de la política exterior atraviesa diferentes procesos de redefinición, producto de las características que adquiere el sistema internacional, que desdibujan las fronteras entre lo externo y lo interno. Esto lleva a que “muchas actividades gubernamentales que tradicionalmente han tenido un carácter preferentemente doméstico hoy tienen una destacada dimensión externa. Asimismo, los temas y problemas que suscitan la preocupación exterior de los Estados se han diversificado” (Lasagna, 1995: 391), y se ha incorporado la participación e influencia de un conjunto heterogéneo y diversificado de sectores y actores que permite la introducción de los actores subnacionales en estas temáticas.

En ese sentido, en las últimas décadas del siglo XX, la globalización económica y comunicacional y la hegemonía del neoliberalismo provocaron la redefinición

del rol del Estado nacional como actor central en la esfera interna y externa de los países. Esto estimuló la aparición de diversos espacios de interacciones transnacionales, supranacionales y subnacionales. Asimismo, supuso la multiplicación de nuevos actores en la esfera mundial –entre ellos, los gobiernos locales–, que proyectan sus intereses y ejecutan acciones en el exterior. De esta manera, se dio un paso fundamental con la constatación ineludible de la participación de una pluralidad de nuevos actores en el escenario internacional, además del Estado nacional (Keohane y Nye, 1989; Nye, 2003).

Por consiguiente, la política exterior fue perdiendo el carácter centralizado que históricamente tuvo (Maira, 2010). El juego se abrió y se facilitó la participación de otros actores y esferas, como la subnacional. Esto marcó el paso de un concepto basado en la idea de la política exterior construida exclusivamente por un gobierno a una noción que involucra a un conjunto de nuevos actores (Bueno, 2010). En ese sentido, para Jiménez Grotter y Peresutti (2013), la política exterior no solo estaría determinada por los acontecimientos internacionales, sino también por eventos y actores internos que “coexisten” con los Estados nacionales y con quienes mantiene una necesaria interrelación, como son los Estados subnacionales, lo que lleva a que se condicionen mutuamente. Por este motivo, Colacrai y Zubelzú entienden que “la inserción del Estado a nivel sistémico, le impone cambios a aquél y condiciona su rol, que –a veces por inacción y otras por elección de abrirse al mundo– favorecen la acción de los actores subnacionales en la arena internacional” (1994: 4).

Así, el nuevo protagonismo y participación en el quehacer internacional de las entidades públicas subnacionales complementa y, a su vez, se ve influenciado por la actividad de los gobiernos centrales (Maira, 2010). Del mismo modo lo reafirma Russell (2010), cuando señala la creciente relevancia que los estudios internacionales otorgan a la existencia de una coordinación constructiva entre la diplomacia nacional y la subnacional. En ese sentido, Colacrai y Zubelzú reconocen que

si bien estos actores subnacionales no fijan el contenido de la Política Exterior –es decir el qué, dado que esa es un área reservada al gobierno nacional por poder delegado– tienen posibilidades de influir en el cómo ya que, su esfera de acción se ubica en el plano instrumental y de gestión (1994: 4).

Por este motivo, se considera que se establece una vinculación de doble vía en la que, por un lado, el Estado nacional, a través de su política y los tratados que concluye, influye e incide sobre las instancias subnacionales y, por otro, las iniciativas de los actores subnacionales en el frente internacional pueden a su vez afectar el manejo nacional de las relaciones internacionales (Zubelzú, 2008).

El accionar internacional de estos actores fue designado con diferentes conceptualizaciones⁵, entre las cuales se subraya el término paradiplomacia, utilizado en términos genéricos como una abreviación de “diplomacia paralela” (Salomón, 2007). Se transformó en el concepto de mayor utilización en el campo, debido a las obras pioneras de Duchacek (1986) y de Michelmann y Soldatos (1990). Según Fronzaglia, el concepto refiere al “conjunto de actividades desarrolladas por las unidades subnacionales (...) conforme a su grado de autonomía y que pueden

ser complementarias, paralelas o conflictivas con la diplomacia establecida por el gobierno nacional” (2005: 50).

Pese a los avances alcanzados con el concepto, se establecen ciertas críticas a la conceptualización de la paradiplomacia. Con esta teoría se visibiliza el accionar internacional de los actores subnacionales, que son agrupados bajo un conjunto heterogéneo de entidades como, por ejemplo, gobiernos locales y regionales, empresas, organizaciones no gubernamentales, y de realidades contextuales igualmente disímiles, al utilizarse de manera indistinta para casos europeos, norteamericanos y latinoamericanos.

En ese sentido, diversos estudios se concentran, principalmente, en los actores gubernamentales (gobiernos provinciales, regionales, municipales), donde se detecta un notable desarrollo en el análisis de la temática, en su descripción y caracterización (Duchacek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1990; Philippart, 1998; Keating, 2001; Fronzaglia, 2005; De Marsilio, 2006; Salomón, 2007; Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008; Vigevani y Prado, 2010; Malé y Cors Oroval, 2013; Zeraoui, 2016; Schiavon, 2020, entre otros). Sin embargo, como señala Zeraoui, “la mayoría de las obras se enfocan a describir el proceso, no a explicarlo, menos aún en buscar un fundamento conceptual” (2011: 64).

A su vez, prevalece el enfoque paradiplomático tradicional, según el cual se considera que el accionar internacional de los actores subnacionales está condicionado negativamente por su relación con las esferas superiores de organización política, que lo lleva a internacionalizarse sin intervención, e incluso, en contraposición con el Estado nacional. Esta mirada deviene de los casos paradigmáticos que originaron la temática, como los procesos de reivindicación territorial de Québec y Cataluña, que fueron analizados, entre otros, por Michael Keating (2001) en la utilización de las relaciones internacionales para la búsqueda de mayores grados de autonomía, e incluso con el objetivo de obtener su independencia.

De esta manera, se reconoce el avance experimentado en el campo de las relaciones internacionales al incorporar en el análisis el accionar de una gran multiplicidad de actores. No obstante, las conceptualizaciones y teorías establecidas sobre la temática de la inserción de los actores subnacionales, desde sus orígenes y en su posterior utilización, se perciben desajustadas de la realidad socio-económica y política que desde hace una década atraviesan dichos actores.

Particularmente, se considera que no se encuentran en armonía con el marco constitucional argentino, donde se habilita la participación internacional subnacional, aunque subordinada a las prioridades y objetivos del Estado nacional. De esta manera, se refuta la presunción de un accionar conflictivo e incluso autonomista como eje o motivación de la vinculación internacional de los actores subnacionales argentinos. Sumado a ello, Zubelzú plantea que el concepto de paradiplomacia “puede interpretarse como una actividad que duplica o compite con la del Estado nacional en un contexto cultural –el argentino– en el que el prefijo tiene más bien una connotación negativa incluso con visos de actividad ilegal” (2008: 36).

Por ello, en base a los planteos precedentes, y en función del resultado de investigaciones teóricas y empíricas desarrolladas en el campo (Calvento, 2015, 2019 y

2020, entre otros), en el presente trabajo se sostiene que el accionar internacional de estos actores se encuentra materializado a través de la política internacional subnacional⁶, entendida como la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio, y se encuentra encuadrada dentro de la política exterior desarrollada por el Estado nacional.

Esta noción comprende tres dimensiones que operacionalizan y sistematizan la política internacional subnacional: unilateral, bilateral y multilateral. Estas dimensiones incluyen las numerosas experiencias reseñadas por diferentes autores (Borja y Castells, 1997; Romero, 2004; Zubelzú e Iglesias, 2005; Vigevani, 2004; Natalizio, 2007; Batista, Jakobsen, y Evangelista, 2008; Colacrai, 2013; Malé, Cors Oroval y Sanz Fiallo, 2014; Fernández de Losada y Romero, 2016; Zeraoui, 2016; Carignani Sardoy, 2017, entre otros) y contemplan un conjunto de estrategias que desarrollan los actores subnacionales en el ámbito regional y global. Estas dimensiones contienen herramientas unilaterales, bilaterales y multilaterales que permiten demostrar la compleja trama de vinculaciones que pueden llegar a establecer dichos actores, al plasmar la complejidad e integralidad de la política internacional subnacional. Estas acciones y estrategias desplegadas en el ámbito exterior son pertinentes al campo de las relaciones internacionales, ya que, al estar subordinadas al Estado nacional, amplían las vinculaciones del país, modernizan el proceso de toma de decisiones de la política exterior e integran el desarrollo local al contexto internacional.

En suma, los conceptos de política exterior y política internacional subnacional se vinculan a dos niveles de gobierno en el plano internacional, complementarios entre sí: mientras se entiende que fijar el contenido de la política exterior es tarea exclusiva del Estado nacional, la política internacional subnacional es desarrollada para satisfacer las necesidades locales, en el marco de aquella estrategia nacional (Calvento, 2015, Araya y Herrero, 2015). Asimismo, aun si se marcan las diferencias entre ambas, se sostiene la íntima relación e interdependencia que existe, lo que lleva a cuestionarse sobre el grado de incidencia que tiene una sobre otra.

En este sentido, cabe analizar también hasta qué punto los Estados subnacionales tienen la capacidad de influir en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior del Estado nacional del que son parte. De acuerdo con Zubelzú (2008), los actores subnacionales pueden comportarse a partir de cuatro tipos de acciones: propias, coordinadas, de *lobby* y concertadas. En cuanto a las propias, serían el equivalente al accionar paradiplomático, por lo que quedan fuera del ámbito de nuestro interés, mientras que las coordinadas y concertadas refieren a aquellos casos en que las unidades y el gobierno nacional –negociación mediante– actúan de forma conjunta y consensuada. Las acciones de *lobby*, por su parte, son las que más interesan a los fines del presente trabajo, ya que implican un ejercicio de presión por parte de los actores subnacionales sobre el gobierno central en función de sus intereses, sea con un fin de inserción externa o en la búsqueda de adaptar el rumbo o las prioridades de la política exterior acorde a sus expectativas e intereses. El éxito

o fracaso en dicha empresa dependerá en gran medida de los recursos y herramientas disponibles por parte del gobierno subnacional en cuestión, a saber: capacidad de negociación, poder político y sintonía con el gobierno nacional, búsqueda de potenciales inversores, capacidad de instalar el tema en la agenda nacional y en los medios de comunicación, entre otros (Zubelzú e Iglesias, 2005).

No obstante, no siempre resulta sencillo conciliar tales intereses (nacionales y subnacionales) y mantener en la práctica una división funcional de tareas entre el Estado-Nación y los actores gubernamentales. Esto complejiza y dificulta enormemente el proceso decisorio, que se ve así fragmentado, y reduce el grado de coherencia de la política exterior resultante. De lo que se trata, pues, según Russell (2010), es de lograr una coordinación constructiva y una acción complementaria entre la diplomacia nacional y la subnacional. Esto tiene como objetivo evitar duplicaciones y voces disonantes, transmitir información, generar confianza, contribuir a una mejor preparación profesional de los “paradiplomáticos” y aprovechar la ventaja comparativa que surge del conocimiento directo del otro y de los problemas locales por parte de los actores estatales subnacionales en los asuntos transfronterizos. Este fenómeno de acercamiento y actuación complementaria entre ambas esferas (nacional y subnacional), sostiene el autor, se observa cada vez con mayor frecuencia a causa de la creciente renuncia del Estado-Nación a retener el monopolio de funciones y temas que han sido considerados, en términos tradicionales, como exclusivamente propios. Esto se ha traducido, en las últimas décadas, en toda una serie de políticas públicas, tales como la creación de agencias de desarrollo regional, la construcción de nuevas infraestructuras de transporte a través de la frontera de dos o más Estados, la regeneración medioambiental en espacios compartidos, la creación de parques tecnológicos o la promoción de la colaboración para la investigación entre firmas y universidades, entre otras iniciativas (Cornago Prieto, 2010).

No obstante, más allá de estas acciones –coordinadas y/o concertadas, según el esquema propuesto por Zubelzú–, las relaciones entre uno y otro nivel de gobierno se plasman también, como se ha dicho, en la capacidad de influencia de los Estados subnacionales sobre los gobiernos centrales a fin de que estos últimos incorporen algunas de sus demandas en el diseño e implementación de la política exterior. Tal injerencia puede manifestarse de diferentes maneras o asumir formas diversas, y el momento más propicio para su manifestación es una coyuntura de búsqueda de consenso interno por parte del gobierno nacional a fin de adoptar medidas o emprender negociaciones en el ámbito internacional (Cornago Prieto, 2010). Otra instancia adecuada, en este sentido, es la posibilidad de ejercer presión legislativa a la hora de tratar asuntos de esta índole, si se tiene en consideración que, en muchos países –entre ellos la Argentina–, el Congreso está constituido por legisladores (senadores en este caso) que representan en la Cámara y en forma directa los intereses de sus respectivas provincias.

De lo anterior se deduce que la incidencia de los Estados subnacionales en la formulación de la política exterior no resulta de un proceso espontáneo ni, mucho menos, anárquico, sino que, por el contrario, se da en respuesta al poder de nego-

ciación que *de facto* han adquirido en las últimas décadas. En consecuencia, los Estados nacionales han establecido diversos mecanismos legales e institucionales a fin de regular y dar cuenta de esta situación, así como del rol crecientemente preponderante desempeñado por los gobiernos subnacionales en los asuntos internacionales. El próximo apartado está dedicado al análisis de ellos, en busca de indagar en qué medida la política exterior de un Estado –el Estado argentino, en especial– influye en la formulación y aplicación de la política internacional subnacional y su interrelación.

La articulación de la política exterior y la política subnacional en Argentina

Las estrategias de participación internacional llevadas a cabo por los Estados subnacionales tomaron impulso en los años noventa, cuando el contexto internacional estaba marcado, entre otros procesos, por la globalización, el fin de la Guerra Fría y la consecuente hegemonía de Estados Unidos. En ese marco, el pensamiento neoliberal se constituyó como la corriente de mayor consenso entre los sectores e instituciones internacionales influyentes.

Del mismo modo, se atraviesa un contexto nacional caracterizado por la implementación de un modelo económico neoliberal que involucró, entre otras medidas, la privatización de servicios públicos, la desregulación económica, la reforma del Estado, la apertura económica y el plan de convertibilidad (Colacrai y Zubelzú, 1994; Corigliano, 2003; Rapoport y Spiguel, 2005; Calvento y Colombo, 2016). De esta manera, se estructuró una política exterior⁷ que respondió a la necesidad de garantizar recursos para dicho modelo a través de la inserción en mercados internacionales, la intensificación de los flujos del comercio de bienes y servicios y, sobre todo, de capitales financieros, que se tradujo en una estrecha relación con Estados Unidos, Europa y los organismos financieros internacionales (Colacrai y Zubelzú, 1994; Araya y Herrero, 2015) y una integración fundamentalmente económica-comercial con Brasil y los países vecinos del Cono Sur (Corigliano, 2003).

Estas cuestiones, entre otras, constituyeron el marco en el cual debe entenderse el rol que se otorgó a los Estados subnacionales a nivel internacional en la década de 1990. El neoliberalismo potenció su accionar internacional, materializado a través de procesos de descentralización, lo que conllevó que les fueran transferidas competencias en ámbitos sociales y educativos. Este hecho los situó en un nuevo escenario que rediseñó sus roles y estrategias de intervención. Dado el gran déficit fiscal público y la priorización del pago de la deuda externa, se suspendieron y eliminaron los regímenes que favorecían el desarrollo de provincias y municipios. Estos procesos en conjunto imprimieron a las iniciativas locales características defensivas y reactivas (Arocena, 2001; Madoery, 2008; Cravacuore, 2009), como sucedió con las políticas de participación internacional a las que se alentó para la búsqueda de fondos externos en un contexto de crisis y frente a las políticas de ajuste fiscal del Estado nacional.

Asimismo, debido a que la economía globalizada atravesaba una etapa de expansión de flujos de inversiones y de capitales, los gobiernos municipales consiguieron en estos años asistencia y financiamiento de la Unión Europea, el Ban-

co Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo a través de proyectos de cooperación internacional alentados, entre otros, por la política exterior señalada. Este proceso influyó en la conformación de redes destinadas a conseguir recursos, fomentar el intercambio de información y experiencias, y a potenciar la representatividad de los gobiernos locales en los organismos internacionales. Entre las asociaciones más significativas para las ciudades argentinas se encuentran la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), creada en 1990, la Unión Iberoamericana de Municipios (UIM), en 1991, así como las redes financiadas por el denominado Programa URB-AL de la Unión Europea, el cual fue creado en 1995 para fomentar la cooperación horizontal entre las comunidades europeas y latinoamericanas. Además de los vínculos multilaterales, los gobiernos locales generaron acuerdos bilaterales, como los hermanamientos de ciudades⁸, principalmente entre ciudades de América Latina y Europa (Malé y Cors Oroval, 2013).

Lo expuesto hasta aquí señala que las estrategias multilaterales y bilaterales de vinculación internacional llevadas a cabo por los Estados subnacionales tomaron impulso en los años noventa, cuando debieron buscar financiamiento e inversiones en el exterior, en un contexto internacional y una política exterior nacional que promovían estas acciones, ya que estaban caracterizados por la intensificación y atracción de los flujos del comercio de bienes y servicios y, sobre todo, de capitales financieros.

De esta manera, los gobiernos municipales comenzaron a proyectarse al mundo a través de la participación en redes internacionales y programas, o mediante la forma de acuerdos de cooperación que les ofrecieron financiamiento. Esta tendencia se vio reforzada por los cambios establecidos tanto a nivel normativo, a partir de la reforma constitucional del año 1994, como institucional.

En ese sentido, normativa e históricamente, la política exterior del país fue postestad exclusiva del Poder Ejecutivo Nacional que, a través de distintas leyes y, principalmente, de la Constitución Nacional, ha visto materializada su autoridad en temáticas de relaciones exteriores. Sin embargo, con la reforma constitucional en el año 1994, llevada adelante en el contexto interno y externo señalado, las atribuciones sobre el relacionamiento exterior del país experimentaron diferentes modificaciones y abrieron un nuevo camino en la temática de las relaciones exteriores de las entidades subnacionales.

Según el informe “Programa Provincias y Relaciones Internacionales” del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), la reforma tuvo, entre sus propósitos, “modificar el predominio de la centralización que se ha venido cristalizando, al fortalecer las atribuciones de las provincias” (Zubelzú, 2004: 7), y habilitar, por ejemplo, en términos formales a que las provincias puedan realizar actividades de participación internacional. Así, el artículo 124 de la Constitución Nacional de 1994 establece la novedad de poder celebrar convenios internacionales por parte de las entidades subnacionales, tal como se expresa en el texto:

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean in-

compatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (CN, 1994).

Según Natalizio, la modificación del artículo 104 de la Constitución de 1853, que por la nueva numeración termina por convertirse en el artículo 124, “se instituyó como el acto jurídico de reconocimiento de las provincias argentinas, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios como actores subnacionales facultados para desempeñarse internacionalmente” (2007: 51). De esta manera, la reforma en relación con esta temática alteró la lógica centralista del federalismo y apuntaló el rol de las provincias (Carbajales y Gasol, 2008); institucionalizó prácticas que se llevaban a cabo, e incluso reafirmó reformas constitucionales provinciales establecidas⁹; y le dirigió al poder constituyente de cada una de las provincias la facultad de asegurarle capacidad de actuación internacional a sus municipios.

Asimismo, el artículo 124 habilitó y a la vez limitó el accionar de los actores subnacionales, ya que las estrategias que se desarrollaran debían ser compatibles con la política exterior de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional, no afectar las facultades delegadas al gobierno federal y no involucrar el crédito público de la Nación. En ese sentido, normativamente se explicita la vinculación entre la política exterior y la subnacional, al entender que la última no debe ser incompatible con la primera, lo que marcaría la influencia directa de una sobre la otra. Además, como lo explica De Marsilio, la innovación en el texto constitucional en la temática de la inserción internacional subnacional “es que el Estado federal otorga al Estado provincial la capacidad de actuar y comprometerse jurídicamente en el ámbito internacional”, dentro de los límites constitucionales, autorizando a las provincias y “dejando en libertad a los municipios y regiones, para actuar internacionalmente con respaldo jurídico en la Constitución” (2006: 8; 11). Así, la Constitución Nacional estableció la posibilidad de que las provincias celebren convenios internacionales y “reconoció y vigorizó la autonomía de los municipios, cuestión que impactó de manera directa en la factibilidad de su internacionalización” (Oddone, Pizarro y Trebucq, 2020: 54).

Estos cambios experimentados en el plano normativo reforzaron transformaciones que tenían lugar a nivel institucional, particularmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que permitieron dar cuenta de un proceso de inclusión de los espacios subnacionales en temáticas internacionales, así como la injerencia de la política exterior nacional en su accionar. Las transformaciones hacia el interior de dicha institución fueron enmarcadas por la Ley 24.190 del año 1993, en la cual, en relación con la temática, se estableció un conjunto de atribuciones que implicaban que sería “la encargada en coordinar las acciones que en materia de política exterior realizaran las autoridades nacionales y subnacionales (provinciales y municipales)” (Zubelzú, 2004: 142).

Para las cuestiones relativas a las entidades subnacionales, se creó la Dirección de Asuntos Federales, bajo la órbita de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, que tiene a su cargo “canalizar y dar respuesta a los requerimientos formulados al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto por las distintas autoridades Provinciales, Municipales o Regionales” y “asesorar y asistir a los Poderes Provinciales, Municipales o Regionales, en coordinación con las pertinentes de la Cancillería, en aquellos temas vinculados a la política exterior de la Nación que sean de su interés” (Dirección de Asuntos Federales y Electorales, 2010: 2), entre otras funciones.

De esta manera, en la década de 1990, desde el plano político, normativo e institucional se incorporó la participación subnacional y se incidió sobre sus grandes direccionamientos. Se estableció principalmente una vinculación bilateral y multilateral con la región europea. Así, por ejemplo, en términos bilaterales se presentaron diversos casos de hermanamientos de ciudades y de provincias, según datos de la Dirección de Asuntos Federales, entre diferentes gobiernos provinciales y municipales argentinos y extranjeros (Cafiero, 2008). De estas experiencias pueden extraerse datos significativos, como que la mayoría se encuentran concentrados en las provincias de Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), y que prevalecen aquellos realizados por los municipios (78%) frente a los que establecen los gobiernos provinciales (22%). En términos generales, las unidades subnacionales con las que se han establecido la mayor cantidad de hermanamientos pertenecen a Europa y América Latina; ambas regiones concentran más de 60% de estas experiencias. En cuanto a los países, en el período es relevante el caso de las ciudades y regiones italianas, con claro predominio, al alcanzar cerca del 45% del total de los hermanamientos, y las españolas, aunque estas últimas han desarrollado un papel más limitado (menor a un 10%). En cuanto a los multilaterales, se registra la participación tanto en redes regionales como globales. Dentro de las últimas, predomina la participación en las redes del programa URB-AL, que tuvieron una destacada incidencia sobre los gobiernos municipales argentinos (URB-AL, 2008).

Por su parte, durante la primera década del nuevo milenio se produjeron modificaciones impulsadas por las características del contexto internacional y regional. Así, en términos económicos, luego de las crisis económicas internacionales, regionales y nacionales experimentadas en la década de 1990 y principios del siglo XXI, la coyuntura era altamente positiva, entre otras cuestiones por las elevadas tasas de crecimiento y el alza en los precios de los principales *commodities*. Por su parte, en términos políticos, el contexto internacional post-11 de septiembre de 2001 también era propicio para América Latina, al no encontrarse entre las prioridades de Estados Unidos en materia de seguridad, lo que permitió que países como la Argentina tuvieran mayores márgenes de maniobra a nivel internacional (Vaddel, 2006; Araya y Herrero, 2015). Esta situación se vio complementada por una creciente coincidencia de liderazgos políticos con los países de América del Sur, que confluyeron en iniciar un nuevo ciclo en la integración regional.

Beneficiados por este contexto, y debido a las consecuencias económicas y sociales de las políticas neoliberales, los gobiernos nacionales del período se “inscribieron dentro de la tendencia neo-desarrollista vigente en Sudamérica a partir de la primera década del siglo XXI, intentando favorecer un desarrollo nacional de base industrial” (Busso, 2016: 148). En consecuencia, dichos gobiernos desarrollaron una política exterior¹⁰ orientada a la inserción económica y la diversificación de mercados; a la política regional; a las negociaciones en torno a la salida del *default*; a la búsqueda de autonomía (Vaddel 2006; Simonoff, 2009; Busso, 2016); y, en relación con la temática, al impulso a la cooperación estratégica, especialmente con la región latinoamericana. Este último proceso fue acompañado por una modificación en la modalidad de cooperación internacional, ya que la Cooperación Norte-Sur, que fuera preponderante en los años previos, perdió significancia frente a la Cooperación Sur-Sur y la triangular. En todo ello incidió también la crisis desatada en 2008, que alcanzó rápidamente dimensiones globales y provocó una retracción de los fondos para la cooperación por parte de organismos internacionales y países desarrollados, lo que afectó las posibilidades de financiamiento para los países receptores de ayuda. Además, en el caso particular de Argentina, esta escasez de fondos se acentuó debido a que el país pasó a ser calificado como de renta media alta, lo que implicó que quedara fuera de la asistencia para el desarrollo.¹¹

Asimismo, en este período se reforzaron los espacios de cooperación regional generados por los Estados subnacionales, por ejemplo, mediante la creación en 2004 e institucionalización en 2007 del Foro de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), lo que representó un avance institucional en términos de la participación de los gobiernos locales en la estructura orgánica del bloque. Pese a las limitaciones de dicha instancia (Vigevani y Prado, 2010; Paikin, 2012; Ventura y García Fonseca, 2012; Dhooge, 2012), su constitución es valorada positivamente porque permitió instalar la dimensión local en la agenda del Mercosur (Fernández de Losada y Romero, 2016).

Frente a este escenario, los gobiernos nacionales establecieron como objetivo promover la federalización de la política exterior argentina (Zubelzú, 2004), e incorporaron la dimensión subnacional en la elaboración y ejecución de dicha política, para que haya mayor control, coordinación y armonía en los diversos niveles del Estado (Araya y Herrero, 2015). Es así como el gobierno de Néstor Kirchner estableció como uno de los objetivos de su gobierno perseguir “la federalización de la política exterior argentina, esto es, instrumentar la creciente participación de las Provincias, Municipios y Regiones, y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, en las acciones de política exterior” (Memoria detallada del Estado de la Nación, 2004, citado en Zubelzú, 2004: 25), política que se sostuvo durante el período 2007-2015.

Esta línea de acción se manifestó mediante la creación y el fortalecimiento de programas dedicados a fomentar la cooperación internacional y promover el comercio exterior, en organismos del Estado nacional como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto¹², el Ministerio del Interior y Transporte¹³, así como en

articulación con los gobiernos provinciales, como el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires.¹⁴ De esta manera, las unidades subnacionales que buscaran la inserción internacional serían contenidas y acogidas por el Estado, con el objetivo de que las acciones externas fueran complementarias a las políticas nacionales de inserción internacional. En ese sentido, en el caso argentino puede verse cómo los actores subnacionales ejercitan la acción externa, donde el gobierno federal alienta contactos con otros actores a través de su participación en misiones internacionales y en programas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina (Carignani Sardoy, 2017).

Este aval por parte de diferentes dependencias de Cancillería y de otros organismos nacionales significa el reconocimiento de la importancia de la participación internacional de las entidades subnacionales, ya que a través de ellos se materializa la política exterior. Muchas de ellas fueron creadas en la década de 1990, y han variado sus perfiles y objetivos a principios del siglo XXI, para plasmar en cada etapa la articulación con los lineamientos de la política exterior, los cuales influyen sobre la actuación internacional de los actores subnacionales.

Esta tendencia se puede observar en la encuesta realizada por la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Interior, la cual muestra que en 2003 solo el 5,8% de los municipios argentinos (en un estudio sobre 10% del total de los municipios del país) trabajaba en temáticas relativas al comercio exterior. Por su parte, hacia 2006, la mayoría de las provincias y de los municipios relevados tenían en marcha programas de promoción de exportaciones (Vicchi, 2006).

En coincidencia, un trabajo referido a las ciudades de Argentina publicado en el año 2012 muestra que la política internacional es un fenómeno bastante reciente, ya que un gran porcentaje (60%) de oficinas municipales dedicadas al tema se conformó a partir del año 2003 (Pontis Consultora, 2012), de manera simultánea con el impulso dado en el período a la federalización de la política exterior.

Por estos motivos, en este período también podemos constatar la influencia nacional sobre la política internacional subnacional. Por ejemplo, en relación con las estrategias de carácter unilateral, donde se contemplan herramientas locales que impulsan el comercio exterior, entre otras, se corrobora que este tipo de estrategias son organizadas de manera conjunta y financiadas por organismos nacionales de promoción de las exportaciones, como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Fundación Exportar. En ese sentido, algunos de los municipios que realizan actividades de comercio exterior en la provincia de Buenos Aires son Laprida, Quilmes, Almirante Brown, Florencio Varela, San Martín, Lanús, Rauch, General Pueyrredón, Morón, Lomas de Zamora, Maipú, Bahía Blanca, Junín y Tandil. Este último caso puede citarse como ejemplo, al advertirse a partir de 2003 su participación en misiones comerciales e institucionales que apuntan a países latinoamericanos (Chile, Brasil, México, Venezuela y Paraguay) y que fueron organizadas por instituciones locales en conjunto con organismos provinciales y nacionales (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Producción del Gobierno de la provincia de Buenos Aires y el Programa Pro-Argentina de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de

Economía de la Nación), lo que materializa la vinculación entre las esferas de la política exterior y la subnacional.

Por otro lado, en términos bilaterales una tendencia que se reafirma, según datos de la Dirección de Asuntos Federales y Electorales (2010), durante la década de 2000 es que se produjo un notorio incremento de los hermanamientos con países de la región, en especial con Brasil, Chile, Uruguay, Bolivia y Paraguay, en consonancia con la resignificación de la integración regional y el impulso a la cooperación Sur-Sur.

Por último, dentro de las estrategias multilaterales, que se presentan bajo el formato de redes, la participación de los actores subnacionales argentinos ha sido caracterizada, en los años noventa, por la incursión principalmente en redes europeas y regionales. Desde principios del siglo XXI, estas redes son las que han adquirido mayor relevancia. Se evidencia que la Red de Mercociudades es el espacio de mayor participación de este tipo de estrategias, y que ha permitido fortalecer el rol internacional de los gobiernos municipales. La Red fue creada en el año 1995, por fuera de la estructura institucional del Mercosur, y a través de ella las ciudades reclamaron por el ejercicio de un papel activo y separado respecto de los gobiernos nacionales en competencias relacionadas con la integración regional (Dhooge, 2012). Su éxito como espacio de cooperación se evidencia en el hecho de que, al momento de su fundación, estaba conformada por 12 ciudades (mediados de la década de 1990), mientras que en la actualidad posee más de 300 ciudades asociadas. Además, se ha constituido en una red que ha mantenido su vigencia a lo largo de los años y ha realizado un trabajo continuo a través de las Unidades Temáticas y del acompañamiento de la Secretaría Técnica Permanente, ubicada en la ciudad de Montevideo.

En el caso argentino, influenciado por el impulso dado a la federalización de la política exterior, así como por otros factores regionales e incluso propios de los gobiernos municipales, el incremento en la participación ha sido destacado, ya que al presente el número de ciudades miembro del país supera los 130, entre las que se encuentran, por la provincia de Buenos Aires, Avellaneda, La Plata, Bragado, Mar del Plata, Necochea, Olavarría, Bahía Blanca, Pergamino, Tandil, Junín y Azul, donde el mayor porcentaje de ingresos se dio a partir del año 2003.¹⁵ Asimismo, se reconoce la incidencia de la Red de Mercociudades en la política regional y la mutua influencia con la política exterior de los países, ya que la constitución del mencionado FCCR es considerado, desde la Red, como un logro de su acción y la respuesta a sus reclamos de visibilidad y participación en el bloque regional (Granato y Oddone, 2007).

En suma, tanto a fines del siglo XX como a principios del siglo XXI se vislumbra la influencia que la política exterior nacional ha tenido en los principales lineamientos de la política internacional subnacional. Entendemos que no ha sido el único factor que ha incidido, pero su relevancia es para resaltar. Así, pueden distinguirse grandes tendencias sobre el impulso a la participación internacional de los Estados subnacionales de Argentina en la década de 1990 y su reorientación y profundización en las primeras décadas del siglo XXI.

Ahora bien, en simultáneo a este proceso, se ha dado también una creciente incidencia de los actores subnacionales en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior, la cual responde, entre otras causas, a la creciente presión ejercida por diversos agentes sociales (asociaciones de productores y empresarios o sindicatos sectoriales) para que los gobiernos intermedios defiendan también en el exterior sus intereses, lo que los lleva a reclamar cada vez más la atención de las Cancillerías.

En este sentido, dos casos paradigmáticos, vinculados a la cuestión medioambiental, mencionada como una de las temáticas que aparecen de forma más recurrente en la agenda conjunta Estado Nacional-Estados subnacionales. Uno de estos casos fue el de las fábricas Ence y Botnia (pasteras) autorizadas para ser instaladas en territorio uruguayo, que derivó en el reclamo de la provincia de Entre Ríos y la consiguiente intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores, y desembocó en un conflicto diplomático que se extendió entre 2005 y 2010. El segundo caso es el de la mina aurífera binacional Pascua Lama, localizada entre la provincia argentina de San Juan y la región chilena de Atacama, que desde el año 2000 es denunciada por la contaminación del medio ambiente, a pesar de lo cual continúa funcionando merced a las inversiones de la minera internacional canadiense Barrick Gold. Tal como analiza Bueno (2010 y 2013), en ambos casos se puede visibilizar la injerencia de actores subnacionales y no estatales, que construyeron un poder que perforó el proceso de toma de decisiones de la política exterior argentina, y lograron influir sobre ella.

Otro ejemplo en el cual se evidencia la creciente influencia de los Estados subnacionales en la conformación de la agenda de política exterior, en el caso argentino, es el de los comités de frontera o comités de integración argentino-chilenos. Según Colacrai (2013), estos comités conforman un esquema jurídico-político que posibilita a provincias y municipios conectarse con el país vecino a partir la regulación del tránsito fronterizo de todo tipo y del estímulo del desarrollo del área con iniciativas de integración, con la incorporación de nuevos temas en función de sus necesidades. Es en este punto, fundamentalmente, cuando se da el intercambio y el planteo de demandas al gobierno central para que las acompañe y favorezca su concreción, actuando incluso en ocasiones como foro para el estudio de situaciones que excedían sus competencias. De este modo, la relación bilateral argentino-chilena se ha visto enriquecida merced de las iniciativas provenientes del nivel subnacional, lo cual fue recogido en la letra del Tratado de Maipú, firmado por las presidentes Michelle Bachelet y Cristina Fernández en octubre de 2009. La puesta en vigor del Tratado produjo resultados visibles, como las reuniones de gobernadores y autoridades regionales en abril de 2011, tema que ha sido reconocido y jerarquizado en la Reunión Cumbre de Presidentes realizada en Santiago en marzo de 2012 (Colacrai, 2013).

En definitiva, tras lo expuesto y trabajado en las páginas precedentes, podría decirse que los sucesivos gobiernos nacionales, desde la década de 1990 hasta la actualidad, aún en diferentes contextos y con objetivos también distintos, se propusieron promover una federalización de la política exterior argentina,

al incorporar la dimensión subnacional en la elaboración y ejecución de dicha política (Araya y Herrero, 2015). Sus resultados, concluimos, están a la vista, y demuestran el dinamismo creciente de esta relación mutuamente satisfactoria entre el Estado nacional y los Estados subnacionales.

Reflexiones finales

El análisis de la articulación y vinculación de la participación internacional de los actores subnacionales y de la política exterior, focalizado en el caso argentino, permitió poner en consideración procesos novedosos y recientes que atraviesan a dichas políticas. En ese sentido, la revalorización de lo local no debe entenderse como el fin del Estado-Nación, sino como la consolidación de otros ámbitos de interacción y, por tanto, como la reformulación de la relación entre las distintas escalas de organización política.

Justamente, el abordaje de la política exterior y de la política internacional subnacional permitió delinear la vinculación entre ambas. Resulta importante comprender que esta influencia es recíproca y dinámica, por lo cual no permanece constante y equilibrada. Se advierte, en el caso argentino, el creciente estímulo normativo, institucional y político a la participación internacional subnacional, que marca la relevancia del rol otorgado a dichos actores.

Este proceso se desarrolla a partir de los años noventa y en las décadas siguientes, en las que también se producen modificaciones en la orientación dada a la temática desde la política exterior. En estas últimas décadas, por tanto, se comprueba el impulso y desarrollo en la participación internacional subnacional a través del conjunto de estrategias desarrolladas. Estas estrategias fueron sistematizadas en el presente trabajo bajo el concepto de política internacional subnacional, en el cual se incluyen aquellos vínculos que se establecen con otros actores subnacionales e instituciones internacionales, con la finalidad de generar, principalmente, vías de promoción y cooperación económica, política, cultural, técnica, entre otras. Dicho concepto sintetiza un conjunto de instrumentos unilaterales, bilaterales y multilaterales que permiten visibilizar la diversa trama de relaciones que establecen los gobiernos municipales, proponiendo una perspectiva alternativa a la realizada en los estudios del campo.

Estas afirmaciones motivan dos observaciones. La primera alerta sobre la necesidad de continuar el relevamiento de datos empíricos actualizados que permitan corroborar el desempeño en el plano internacional de los actores subnacionales y ahondar sobre las variaciones que han experimentado en los últimos tiempos y en su grado de incidencia en el proceso de formulación de la política exterior. En ese sentido, resulta importante avanzar en el análisis de los últimos años, a fin de relevar la existencia de modificaciones trascendentes a nivel internacional, regional y nacional. A partir de 2015, y con el ascenso de un gobierno de signo político diferente —de tendencia liberal y, en consecuencia, menos estatista, es decir, más proclive a la descentralización de funciones por parte del Estado Nacional—, se percibió un escenario de cambio en la política exterior y en la inserción internacional del país, en el marco de un escenario internacional de crisis económica, que

derivó en modificaciones en las dependencias encargadas de la temática subnacional. Este hecho llevaría a la necesidad de analizar sus alcances e incidencia sobre la política internacional subnacional y en los procesos de coordinación y concertación entre esta última y la política exterior. La segunda cuestión está vinculada a la importancia de continuar la reconceptualización de estos procesos, con el objetivo de transitar desde estudios descriptivos a estudios explicativos, que ahonden en el análisis de los procesos en los cuales se genera e implementa tanto la política exterior como la política internacional subnacional.

De esta manera, entre las causas que inciden sobre la participación internacional, se incorpora a la política exterior como causa necesaria –pues influye sobre el curso de acción subnacional– aunque no suficiente, ya que, ante una misma política exterior, algunos gobiernos locales la retoman y otros no. Esto se constata en la cantidad de hermanamientos, de miembros de redes de ciudades, de participación en misiones comerciales, registro que no se encuentra presente en todos los municipios argentinos. En conjunto con otras dimensiones contextuales, esta variable permite entender el escenario en el que los gobiernos subnacionales actúan, pero para comprender la variación en su accionar resulta ineludible analizar aspectos relativos a los gobiernos municipales, los recursos y las capacidades locales que inciden en su internacionalización y, a su vez, en una relación de retroalimentación, en el proceso de formulación de la política exterior, especialmente en función de su capacidad de *lobby*. Todo ello refuerza la necesidad de analizar el proceso de internacionalización subnacional como resultado de la conjunción de factores externos e internos.

Referencias

1. El presente trabajo se inscribe dentro del Proyecto de Investigación aprobado por el PI-ME (Cod. 03/D316), desarrollado en el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPI-UNICEN-CIC).
2. El uso del vocablo subnacional no es unánime, ya que en otros estudios se considera que “si bien el término ‘entidades subnacionales’ es utilizado por gran parte de la literatura (particularmente latinoamericana) preferimos la expresión ‘entidades subestatales’ para respetar la distinción entre estado y nación” (Romero, 2004: 48). Sin embargo, según Zubelzú, el empleo del término subnacional es el más difundido y empleado en las investigaciones, aunque señala que “tanto el ‘actor subnacional’ como el ‘actor subestatal’ derivan de un mismo concepto integral: el ‘Estado-Nación’ [por lo cual] su uso resulta equivalente e indistinto” (2008: 36).
3. Actual Agencia Argentina de Inversiones y Comercio internacional.
4. En el marco del proyecto PICT-2013-0448 (ANPCyT), se llevó adelante el trabajo de campo en el período 2014-2015, que involucró la realización de entrevistas a referentes claves de los municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires.
5. Para un desarrollo exhaustivo de estas definiciones y sus limitaciones, consultar Calvento, Herrero y Lorenzo (2014).
6. Término referenciado por primera vez para América Latina en la obra de Luis Maira (2010).
7. Fue conocida bajo la denominación de “relaciones carnales” con los Estados Unidos, según la interpretación de los dichos, en 1996, del entonces canciller Guido Di Tella, sustentada teóricamente por la idea de “realismo periférico” elaborada por Carlos Escudé (1992).
8. Los hermanamientos se producen por algún motivo de similitud o cercanía de objetivos, caracterís-

ticas de la ciudad, de la población o de las actividades económicas, políticas o socioculturales, o por ser ciudades que acogieron inmigrantes de otras ciudades. De hecho, una de las razones más frecuentes de este tipo de vinculación internacional deriva de los lazos históricos que se remontan a la época de la colonización europea o a los flujos migratorios existentes desde fines del siglo XIX.

9. Carbajales y Gasol (2008) citan los casos las provincias de Río Negro, Tierra del Fuego, Córdoba, San Luis, Formosa, Salta, Chubut, Jujuy, La Rioja, Catamarca, La Pampa, San Juan, Chaco, Santiago del Estero y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

10. Russell y Tokatlián refieren al establecimiento de un paradigma de “autonomía relacional” durante la administración Kirchner, entendido como “la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones por voluntad propia con otros y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos que se dan dentro y fuera de sus fronteras” (2002: 176). Asimismo, refiere a la disposición de un Estado para actuar independientemente y en cooperación con otros, para lo que requiere de una creciente interacción, negociación y participación activa en la elaboración de normas y reglas internacionales tendientes a facilitar la gobernabilidad global.

11. Debido “a los altos índices de Producto Bruto Interno (PBI), Argentina como gran parte de la región comenzó a ser menos prioritario para recibir Ayuda Oficial al Desarrollo” (Correa, [2008] 2017: 238).

12. Por ejemplo, en 2004 se rebautiza a la Dirección de Asuntos Federales y Electorales, que coordina y asesora sobre la planificación de misiones comerciales, seminarios a nivel bilateral, regional e internacional, así como ha trabajado en cuestiones referentes al establecimiento de Hermanamientos y desarrolla distintos programas que tienden a fortalecer la difusión e impulso de la participación internacional de las entidades subnacionales. En ella se establecen los programas “Interior: Prioridad para Exteriores” y “Cancillería en el Interior”. Asimismo, un área que tiene incumbencia es la Dirección General de Cooperación Internacional, dependiente de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación. A través de diferentes programas ofrece herramientas a los destinatarios de la cooperación descentralizada, entre ellos, gobiernos provinciales y municipales, “a fin de generar un sistema coordinado de apoyo al desarrollo local y enmarcado en la política nacional que lo sustenta” (Cafiero, 2008: 284). Con estos programas se busca garantizar la distribución federal de la cooperación mediante la difusión de información a todos los sectores públicos y privados (Curvale, 2019).

13. Por ejemplo, el Programa Municipios al Mundo, generado en 2009, que busca impulsar la concreción de convenios de Hermanamiento entre municipios argentinos y extranjeros, en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, “con el fin de lograr objetivos tales como ayuda humanitaria, intercambio cultural y educativo, desarrollo económico, turístico y cuidado del medio ambiente” (www.mininterior.gov.ar). Actual Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

14. Por ejemplo, en 2015 se desarrolló el Programa Internacionalización de Municipios, con el objetivo de contribuir al posicionamiento internacional de los municipios de la provincia a través del fortalecimiento de las áreas de relaciones internacionales. Actual Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Secretaría General del Gobierno de la provincia de Buenos Aires.

15. Ver www.mercociudades.org.ar

Bibliografía

Actis, E. (2012). Los condicionantes domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización de capitales brasileños como nuevo objetivo de la política exterior de Brasil. *Brazilian Journal of International Relations*, 1(3), 399-423.

Alice, M. (2009). El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino. *Serie de artículos y testimonios del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*, 55, 1-5.

Araya, J. M. y Herrero, M. S. (2015). Los municipios y la federalización de la política exterior argentina 2003-2014. En M. Calvento (Comp.), *Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional* (pp. 41-72). Tandil, Argentina: CEIPIL-ANPCyT.

Araya, J. M.; Nicolao, J. y Herrero, M. S. (2015). Reflexiones sobre la proyección internacional de las

- universidades subnacionales. Oportunidades y desafíos en el marco de la política exterior argentina durante la última década. En J. M. Araya (Comp.), *Aportes para los estudios sobre Internacionalización de la Educación Superior en América del Sur* (pp. 77-110). Tandil, Argentina: UNICEN.
- Arocena, J. (2001). Globalización, Integración y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual. En O. Madoery y A. Vázquez Barquero (Eds.), *Transformaciones globales y políticas de desarrollo local* (pp. 30-46). Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Batista, S.; Jakobsen, K. y Evangelista, A. (2008). *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Montevideo, Uruguay: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina.
- Bologna, B. (2010). *La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato*. Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona, España: UNCHS, Santillana S.S. Taurus.
- Bueno, M. P. (2010). *Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009*. Tesis doctoral. Doctorado en Relaciones Internacionales de la UNR, Rosario, Argentina.
- Bueno, M. P. (2013). La influencia de los actores no tradicionales en los procesos decisionales de la política exterior argentina: los casos pasteras y Pascua Lama. *Conjuntura Austral*, 4(15-16), 49-69.
- Busso, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo? *Revista Relaciones Internacionales*, 50, 143-170. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2675>
- Cañero, A. (2008). *La cooperación descentralizada en Argentina*. Montevideo, Uruguay: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina.
- Calvento, M. (2015) (Comp.). *Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional*. Tandil, Argentina: CEIPIL-ANPCyT.
- Calvento, M. (2019). Política Internacional Subnacional y su medición: Debates y propuesta para su abordaje en el caso argentino. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(54), 1-31. <http://dx.doi.org/10.18504/pl2754-007-2019>
- Calvento, M. (2020) (Comp.). *Relaciones Internacionales y Actores Locales: Dinámicas, Estrategias y Políticas en el Interior de la provincia de Buenos Aires*. Tandil, Argentina: CEIPIL-UNICEN.
- Calvento, M. y Colombo, S. (2016). Reflexiones sobre contextos, aportes y limitaciones de la Política Internacional Subnacional de los municipios intermedios del interior de la provincia de Buenos Aires. En M. Calvento (Comp.), *Gestión y Política Internacional Subnacional. El caso de los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires* (pp. 17-40) Tandil, Argentina: CEIPIL-ANPCyT.
- Calvento, M.; Herrero, M. S. y Lorenzo, N. (2014). Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias. *Revista CONfin de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 10(20), 35-58.
- Carbajales, J. J. y Gasol, C. (2008). La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones. En E. Iglesias, V. Iglesias y G. Zubezú (Eds.). *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (pp. 47-82). Buenos Aires, Argentina: CARI-PNUD.
- Carignani Sardoy, C. (2017). *Política Internacional Subnacional en Argentina (2000-2015)*. Tesis de Grado. Escuela de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina.
- Colacrai, M. (2013). El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco... *Integración y Cooperación internacional*, 14, 4-20.
- Colacrai, M. y Zubezú, G. (1994). Las Provincias y Sus Relaciones Externas. ¿Federalización De La Política Exterior o protagonismo provincial en las Relaciones Internacionales? *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 6, 1-30.
- Constitución Nacional de la República Argentina*, 1994.
- Corigliano, F. (2003). La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de "Relaciones especiales". En A. Cisneros y C.

- Escudé (Comps.), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Tomo XV. Buenos Aires, Argentina: Nuevo Hacer.
- Cornago Prieto, N. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: causas estructurales y lógicas de acción. En L. Maira (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (pp. 107-134). Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.
- Correa, G. ([2008] 2017). *Manual para facilitar el acceso a la Cooperación Internacional: Una herramienta de fortalecimiento para las organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires, Argentina: RACI - Red Argentina para la Cooperación Internacional.
- Cravacuore, D. (2009). Tendencias Recientes de la Gestión Municipal en Argentina. *5º Congreso Argentino de Administración Pública*. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Asociación de Administradores Gubernamentales y Subsecretaría de la Gestión Pública - Jefatura De Gabinete De Ministros. San Juan, Argentina.
- Curvale, P. (2019). La articulación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y las Provincias argentinas, en un contexto de federalización de la Cooperación Descentralizada. *Integración y Cooperación Internacional*, 28, 21-31.
- De Marsilio, E. G. (2006). Aportes Teórico - Metodológicos para el estudio de las Relaciones Paradiplomáticas. Qué, Quiénes, y Cómo. Análisis Del Caso Argentino. *Serie Breviario en Relaciones Internacionales*. Córdoba, Argentina: Maestría en Relaciones Internacionales del CEA-UNC.
- Dhooge, C. (2012). Paradiplomacia y la red de MERCOCIUDADES: fortaleciendo el espacio "local" en el MERCOSUR. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(3), 135-155.
- Dirección de Asuntos Federales y Electorales (2010). *La cancillería federal*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- Duchacek, I. (1986). *Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones*. Boulder, Estados Unidos: Westview Press.
- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina*. Buenos Aires, Argentina: Planeta.
- Fernández de Losada, A. y Romero, M. H. (2016). Los gobiernos locales en la agenda internacional ¿actores o espectadores? *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, 7.
- Fronzaglia, M. L. (2005). *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*. Tesis de Maestría. UNICAMP, Campinas, Brasil.
- Gourevitch, P. (2007) La "segunda imagen" invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas. En C. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 473-504). Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado.
- Granato, L. y Oddone, C. N. (2007). La Red Mercociudades: Una oportunidad para las ciudades venezolanas. *Revista Provincia*, 18, 59-80.
- Ingram, H. y Fiederlein, S. (1988). Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. *The Western Political Quarterly*, 41(4), 725- 745.
- Jiménez Grotter, C. V. y Peresutti, M. A. (2013). El rol de los Estados subnacionales en la Política Exterior. *Segundas Jornadas de Ciencia Política del Litoral*. Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
- Keating, M. (2001). Paradiplomacia y constitución de redes regionales. *Revista Valenciana d'estudis autonòmics*, 36, 39-50.
- Keohane, R. y Nye, J. (1989). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 28(111), 387-409.
- Madoery, O. (2008). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. San Martín, Argentina: UNSAM Edita.
- Mahoney, J. (2004). Comparative Historical Methodology. *Annual Review of Sociology*, 30, 81-101.
- Maira, L. (Ed.) (2010). *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.

- Malé, J. P. y Cors Oroval, C. (2013). Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades. Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana. *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, 1.
- Malé, J. P.; Cors Oroval, C. y Sanz Fiallo, V. (2014). Internacionalización del gobierno local: una política pública en construcción. *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, 2.
- Michelmann, H. y Soldatos, P. (1990). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- Miranda, R. (2005). La política exterior argentina como objeto de estudio. Un enfoque, algunas pistas. *II Encuentro del CERPI-IRI*. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Muñoz, H. (1987). El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes. En M. Wilhelmy (Ed.), *La formación de la Política Exterior* (pp. 287-316). Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Natalizio, M. V. (2007): *La Multicausalidad y Multidimensionalidad de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: CAEI.
- Nye, J. (2003). Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak. *Foreign Affairs*, 3(3), 2-12.
- Oddone, N., Pizarro, L. y Trebucq, F. (2020). Las relaciones internacionales de los gobiernos municipales de la provincia de Córdoba: diagnóstico y principales desafíos. En S. Ilari y D. Cravacuore (Comps.), *Gobierno, política y gestión local en Argentina* (pp. 52-66). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Organización de las Naciones Unidas (2012). *Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular*. Nueva York, Estados Unidos: Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur. Documento SSC/17/3, párrafos 8, 9, 10 y 16.
- Paikin, D. (2012). Redefiniendo las lógicas de la soberanía: La participación de los gobiernos subnacionales en el ámbito del MERCOSUR. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(3), 117-132.
- Perina, R. (1988). El estudio de la política exterior y las relaciones internacionales argentinas. En R. Perina y R. Russell (Comps.), *Argentina en el mundo (1973-1987)* (pp. 11-18). Buenos Aires, Argentina: GEL.
- Philippart, É. (1998). Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures: le développement de la «para-diplomatie» et la nouvelle donne belge (Note). *Études internationales*, 29(3), 631-646. <https://doi.org/10.7202/703921ar>
- Pontis Consultora (2012). Las áreas internacionales de los municipios argentinos. <http://pontisweb.blogspot.com.ar/2012/03/les-presentamos-los-resultados-de.html>
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Rapoport, M. y Spiguel, C. (2005). *Política Exterior Argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- Renouvin, P. y Duroselle, J. B. (2000). *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Rittberger, V. (2004). *Approaches to the Study of Foreign Policies Derived from International Relations Theories*. Tübingen, Alemania: Center for International Relations/ Peace and Conflict Studies, Institute for Political Science, University of Tübingen.
- Romero, M. H. (2004). *Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada*. Valparaíso, Chile: Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona.
- Rosenau, J. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Russell, R. (Comp.) (1990). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: GEL.
- Russell, R. (2010). El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. En L. Maira (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (pp. 83-106). Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.

- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 21, 159-194.
- Salomón, M. (2007). La Acción Exterior de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores. *1º Encontro Nacional da ABRI Política Externa*. Brasília, Brasil.
- Schenoni, L. y Ferrandi Aztiria, A. (2014). Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 10 (19), 113-142.
- Schiavon, J. (2020). La evolución de la Paradiplomacia en México (1980-2020). *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 4(1), 22-35.
- Simonoff, A. (2009). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 5(10), 71-86.
- URB-AL (2008). *Preguntas frecuentes sobre el Programa URB-AL*. <http://www.centrourbal.com/>
- Vaddel, J. A. (2006). A Política Internacional, a conjuntura económica, e a Argentina posreformas liberalizantes de Néstor Kirchner. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49 (1), 194-214. <http://www.redalyc.org/pdf/358/35849111.pdf>
- Van Klaveren, A. (1984). El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas. En H. Muñoz y J. Tulchin (Comps.), *Entre la autonomía y la subordinación*, Tomo 1 (pp. 35-50). Buenos Aires, Argentina: GEL.
- Ventura, D. y García Fonseca, M. (2012). Cooperación Descentralizada e Integración Regional: ¿Embate o Complementariedad? Los entes subnacionales en la Unión Europea y el MERCOSUR. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(3), 39-54.
- Vicchi, A. (2006). *La Promoción de Exportaciones en el sistema federal – Hacia un funcionamiento óptimo*. Tesis de grado de la Licenciatura en Comercio Exterior. Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Buenos Aires, Argentina.
- Vigevani, T. (2004). El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil. *Integración y Comercio*, 8, 27-46.
- Vigevani, T. y Prado, D. (2010). Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil. En L. Maira (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (pp. 177-207). Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.
- Zeraoui, Z. (2011). La diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones. *Desafíos*, 23(1), 59-96.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28 (1), 15-34.
- Zubelzú, G. (2004). *Primer Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Argentina: PNUD-CARI.
- Zubelzú, G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. En E. Iglesias, V. Iglesias y G. Zubelzú (Comps.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (pp. 19-45). Buenos Aires, Argentina: CARI-PNUD.
- Zubelzú, G. e Iglesias, V. (2005). *Segundo Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Argentina: PNUD-CARI.

Recibido: 14/05/21. Aceptado: 20/09/21.

Mariana Calvento y Maximiliano Zuccarino, "La política exterior y la política internacional subnacional: articulación y experiencia en el caso argentino". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 26, número 44, julio-diciembre 2022, pp. 13-36.

temas y debates

temas y debates

La política asistencial en la etapa macrista: una caracterización de las pensiones no contributivas asistenciales

Social Assistance in the Macrista Period: A Characterization of Non-Contributory Pensions

Manuel Mallardi y Emiliano Fernández

Manuel Mallardi es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y miembro del Centro Interdisciplinarios para el Estudio de Políticas Públicas, Argentina.
E-mail: manuellmallardi@gmail.com

Emiliano Fernández es becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y miembro del Núcleo de Investigación Crítica sobre Sociedad y Estado, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.
E-mail: emilianofernandez33@gmail.com

resumen

El artículo se plantea el objetivo de caracterizar la política hacia las pensiones asistenciales no contributivas durante el período macrista, con especial énfasis puesto en las pensiones por invalidez laboral. Argumentamos que aquella política, a pesar de los intentos del gobierno nacional, sostuvo el nivel masivo de cobertura heredado de la etapa kirchnerista, y que, a cambio, sí sufrió alteraciones en la estructura y lógica administrativa. También sostenemos que, a pesar de estas alternaciones, continuó su reproducción, lo que caracterizamos como un modo de gestión difuso de esta política. En términos metodológicos, el trabajo descansa en fuentes escritas, principalmente leyes, decretos e informes oficiales, como así también en estadísticas puestas a disposición por distintas instancias gubernamentales.

summary

The article aims to characterize the policy towards non-contributory assistance pensions during the macrista period, with special emphasis on pensions for work-related disability. We argue that that policy, despite the attempts of the national government, continued to maintain the massive level of coverage inherited from the Kirchner era, and that, in return, it did suffer alterations in the structure and administrative logic. We also argue that, despite these alternations, continue to reproduce what we characterize as a diffuse mode of management of this policy. In methodological terms, the work is based on written sources, mainly laws, decrees and official reports, as well as on statistics made available by various governmental bodies.

palabras clave

pensiones no contributivas asistenciales / política asistencial / período macrista

keywords

non-contributory assistance pensions / social assistance / macrista period

1. Introducción

Las pensiones no contributivas (PNC) hunden sus raíces en la política social del primer peronismo, se desarrollan a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado y en las últimas dos décadas se consolidan como parte central de la política asistencial nacional. En efecto, las pensiones asistenciales crecieron exponencialmente durante la etapa kirchnerista, al calor de un proceso de recomposición del orden político tras la crisis de acumulación y dominación de principios de siglo. Durante este período, las PNC de conjunto representaron en promedio el 68% del presupuesto asignado al Ministerio de Desarrollo Social (MDS), mientras que hacia 2017, antes de que cambiaran de organismo, representaron el 74% del presupuesto asignado a ese Ministerio.¹ Estos simples datos revelan la centralidad de las pensiones en la política asistencial nacional actual. En otros términos, muestran hasta qué punto la caracterización y explicación de esa política asistencial no puede prescindir de una caracterización y explicación de las PNC.

En este marco, el objetivo de este trabajo es caracterizar la política de pensiones asistenciales durante la etapa macrista, con el énfasis puesto en las pensiones por invalidez laboral.² Nos preguntamos centralmente cuál es el modo de gestión que se adopta en esta etapa. El planteo metodológico descansa en fuentes escritas, principalmente leyes, decretos e informes oficiales, como así también en estadísticas puestas a disposición por distintas instancias gubernamentales.

2. La antesala: las pensiones no contributivas asistenciales en el kirchnerismo

La política asistencial nacional se reestructuró de forma drástica para responder a los desafíos que impuso al Estado y a la burguesía la crisis de dominación política abierta tras las jornadas insurreccionales de fines de diciembre de 2001. En el marco de un proceso de recomposición del orden político iniciado por el gobierno de Duhalde desde comienzos de 2002, la política asistencial se reorganizó gradualmente en base a tres vectores generales: la masificación, la centralización y la territorialización (Mallardi y Fernández, 2022). Dichos vectores no fueron fruto de un plan racional –un “modelo”– orquestado desde la cima estatal con lúcido afán hegemónico y, mucho menos, con bríos de gracia benefactora, sino sencillamente el resultado de respuestas adaptativas del personal político a la nueva relación de fuerzas creada por el alza de la lucha de clases y su capacidad para bloquear la vía deflacionaria de salvataje de la convertibilidad y, con ello, hacer estallar el modo de dominación anudado a la disciplina monetaria (Bonnet, 2008). Aquellos vectores generales expresaron la forma concreta en la que la política asistencial se adaptó a la nueva coyuntura, en busca de responder tanto a la necesidad de articular consenso político en la clase trabajadora pobre de condición sobrante para las necesidades medias de la acumulación capitalista (Marx, 2009), como al mismo tiempo a la necesidad de sostener los atributivos productivos básicos de esa población (calificación y preservación físico-biológica mínimas) para los distintos requerimientos de esa misma acumulación expresados en el mercado laboral.

En este movimiento general de la política asistencial hacia la masificación, centralización y territorialización, como parte de un proceso más amplio de recom-

posición política basado en la incorporación selectiva y limitada de demandas sociales (Piva, 2015) es donde debemos situar los cambios en el modo de gestión de las pensiones asistenciales. Por un lado, en agosto de 2003, mediante el Decreto N°583, que quita el cupo existente para pensiones por vejez y, luego, en 2004, cuando se extiende ese criterio para el resto de las pensiones asistenciales, se establece una asignación presupuestaria flexible, cuyo criterio de asignación de las pensiones asistenciales deja de estar asociado a un cupo predefinido y se justifica por la sola presencia de alguno de los tres motivos previstos en las normativas.³ Así, tal como se afirma en varios documentos oficiales, se deja de lado el criterio de alta por baja (Kirchner, 2007 y 2010).⁴ Además, en lo que respecta a pensiones por invalidez laboral, se produce una mayor ponderación de los criterios socioeconómicos en relación a los médicos, donde la evaluación de la “vulnerabilidad social” de los/as posibles beneficiarios/as relativiza el porcentaje legalmente determinado del 76% de invalidez, lo cual torna más asequible el acceso a la prestación. Esto sucede incluso con la presencia de distintas patologías no directamente invalidantes, tales como el VIH, celiacía o diabetes, entre otras, donde los aspectos considerados tenían que ver con las dificultades de acceso al empleo formal o al alto costo de tratamientos y/o alimentos. Por otro lado, se fortalece la estructura administrativa destinada a la atención de potenciales personas beneficiarias a través de la expansión de los CAL (Centro de Atención Local).

El principal resultado de estos cambios administrativos es el proceso de gradual masificación de las pensiones asistenciales, principalmente de las pensiones por invalidez laboral. Así, tomado de punta a punta el período 2003-2015, las pensiones asistenciales de conjunto pasaron de contabilizar 179 mil a contabilizar 1,4 millones, es decir, un incremento del 685% en su nivel de cobertura. Este crecimiento se explica básicamente por el incremento de las pensiones por invalidez laboral, que en el mismo período pasaron de 80 mil en 2003 a 978 mil en 2015, es decir, se multiplicaron por trece.⁵ Como reflejo presupuestario de este proceso, la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales pasó de representar el 0,16% del PBI en el año 2003 a representar el 0,89% del PBI en el año 2015.

Aquel proceso de masificación de las pensiones asistenciales también implicó en los hechos una amplificación y consolidación de un modo de gestión difuso de las prestaciones previo al propio kirchnerismo. Nos referimos a que las pensiones por invalidez laboral confunden bajo una misma prestación a personas discapacitadas que no poseen incapacidad laboral (que poseen, incluso, el derecho de trabajar) y a personas pobres con enfermedades crónicas que tampoco poseen incapacidad laboral y personas que efectivamente poseen dicha incapacidad.⁶ Se trata de un modo de gestión difuso que iguala *de facto* un abanico diverso de situaciones sociales y/o médicas bajo una misma prestación asistencial. Este carácter difuso del modo de gestión de las pensiones asistenciales es un rasgo central que se reprodujo en escala ampliada durante el kirchnerismo y que durante el macrismo jugaría un papel clave.

3. Las pensiones asistenciales en la etapa macrista

La etapa macrista estuvo signada por el ajuste fiscal y monetario que buscó relanzar las condiciones de acumulación de capital en franco deterioro desde el año 2012, cuando comenzó una fase de estancamiento económico con el agotamiento de las condiciones locales e internacionales que habían posibilitado el ciclo de recuperación y crecimiento económico desde mediados de 2002. Los primeros dos años del gobierno macrista se caracterizaron por un intento de ajuste fiscal y monetario que se topó con dos obstáculos: por un lado, la carencia de crisis abierta a sus espaldas que legitimara el ajuste y, por otro lado, la resistencia social a dicho ajuste, que alcanzó su máxima expresión en la movilización contra la reforma previsional hacia fines de diciembre de 2017. El bloqueo popular al ajuste durante esos años obligó al gobierno a limitar el nivel de ajuste fiscal previsto y al endeudamiento externo como forma de diferirlo hacia adelante. Esta dinámica se interrumpe con la salida masiva de capitales que comienza en abril de 2018, donde además la fase de estancamiento da paso a la fase de crisis económica abierta (Piva, 2019). A partir de este momento, con la espiral de devaluación y aumento de la dinámica inflacionaria se produce un fuerte ajuste sobre los salarios, que será acompañado desde el Estado vía la licuación del gasto público, lo que afectó el conjunto de los ingresos populares. Cortado el financiamiento privado, el 20 de junio de 2018 el FMI aprobó un Acuerdo Stand-By con el país, que reforzó la política de ajuste fiscal y monetario.⁷ Son estos dos últimos años de la etapa macrista cuando se lleva a cabo un fuerte ajuste sobre el trabajo, resultado de la propia dinámica objetiva de la crisis, pero apuntalado desde el Estado, en correlación a un proceso de desmovilización obrera y popular que impuso escaso límite a dicho ajuste.⁸

3.1. La búsqueda del ajuste en las pensiones de invalidez laboral

Es en el marco de aquella dinámica económica y política que debemos situar la política macrista hacia las pensiones asistenciales. Así, como parte del imperativo de ajuste fiscal y de la disputa simbólico-política en torno a la transparencia institucional frente al anterior gobierno y la ahora oposición peronista, en junio de 2017 el MDS definió aplicar de forma taxativa los criterios establecidos en la Ley N° 13.478 para evaluar las nuevas solicitudes de pensiones por invalidez laboral, como así también las ya entregadas en el período anterior. La decisión se vinculó, en la retórica oficial, a la necesidad de evaluar y transparentar las pensiones por “discapacidad” otorgadas durante el gobierno kirchnerista. El entonces presidente de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, Guillermo Badino, expresamente sostenía el manejo “corrupto” de las pensiones asistenciales durante el período anterior. En ese sentido, destacaba el “manejo clientelar y de forma muy irresponsable entregando pensiones a personas que no reunían los requisitos” (*Télam*, 13/06/2017). Incluso afirmó, sin pruebas que lo sustentase, que se habían realizado entregas de pensiones en locales partidarios, que se vendían los certificados médicos y/o que se mentía en los porcentajes de discapacidad (*El País*, 14/06/2017).

Por otro lado, además del supuesto manejo clientelar en el otorgamiento de pensiones por invalidez laboral, el discurso macrista se enfocó en la flexibilización kirchnerista de los criterios de admisibilidad legalmente previstos. Se destacaba que por normativa no se trataría de una prestación para personas con algún tipo de discapacidad, sino para aquellas que presentasen invalidez laboral grave y permanente. A modo ilustrativo de esta posición, Badino afirmaba que las bajas fueron a personas que no eran inválidas, sino que presentaban cierto grado de discapacidad. Particularmente, decía que “una persona con Síndrome de Down no es sujeto de derecho de esta pensión. Puede trabajar si lo deseara, quizás le pueda caber la Asignación Universal por Hijo” (*Perfil*, 13/06/2017). De este modo, el gobierno de Cambiemos partía de plantear la distinción conceptual entre discapacidad e invalidez laboral y sostenía que según la legislación vigente no existen pensiones por discapacidad, sino por invalidez laboral. En el año 2018, desde la recientemente creada Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), se afirmaba al respecto:

Las diferencias registradas en el otorgamiento de PNC entre el año 2015 y los posteriores, derivan de que el gobierno anterior entregaba pensiones no contributivas por invalidez laboral a personas que no reunían los requisitos mínimos fijados en la normativa que rige la materia (Ley N° 13.478 y su Decreto Reglamentario N° 432/97), habiéndose detectado numerosos casos en los cuales quienes recibían pensiones no cumplían con ninguna de las condiciones detalladas en el apartado 1° de las Normas Reglamentarias para el Otorgamiento de Pensiones a la Vejez y por Invalidez (Anexo I del Decreto N° 432/97) (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018, Informe N° 110).

En consecuencia, se planteaba:

Frente a la irregularidad de la situación descripta, desde diciembre 2015, el Poder Ejecutivo Nacional comenzó un proceso virtuoso por el cual las pensiones no contributivas se otorgan sólo a aquellas personas que cumplan con los requisitos establecidos en la ley, asegurando que los recursos lleguen a quienes legalmente corresponde la percepción del beneficio (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018, Informe N° 110).

De esta forma, aquella homogenización en el tratamiento de situaciones sociales y/o clínicas diferentes bajo una misma prestación por invalidez, profundizada en la etapa kirchnerista, se convirtió en el principal argumento del intento macrista de recortar las pensiones asistenciales a tono con una política de ajuste fiscal, por un lado, y de transparencia/racionalización a tono con una política de modernización de la administración pública por el otro. Así, desde el Ministerio de Desarrollo Social conducido por Carolina Stanley se avanzó en una política de suspensión de pensiones por invalidez laboral. Si tomamos los datos proporcionados por los informes de la Jefatura de Gabinete de la Nación, durante el período comprendido entre diciembre de 2015 y julio de 2018 se dio de baja un total de 172.719 pensiones por invalidez, de las cuales 41.740 fueron restituidas. Como muestra el

Cuadro 1, si se descartan los tres primeros motivos de baja –fallecimiento, renuncia y migración–, aquella definición política implicó 64.679 bajas iniciales, 41.581 restituciones y 23.098 bajas finalmente confirmadas.

**Cuadro 1. Pensiones por invalidez suspendidas y restituidas según motivo
Período diciembre 2015-julio 2018⁹**

Motivo	Suspensiones iniciales	PNCA restituidas	Suspensiones confirmadas
Fallecimiento/presunto fallecimiento	34.422	65	34.357
Renuncia del titular	4.909	57	4.852
Opción otro beneficio ANSES (PUAM/moratoria)	68.709	37	68.672
Titular sin discapacidad reglamentaria	3.513	3.194	319
Titular con patrimonio*	7.140	3.243	3.897
Titular con amparo familiar	2.724	2.685	39
Cónyuge con beneficio	20.918	16.943	3.975
Titular con empleo	10.918	6.206	4.712
Otro beneficio	8.494	2.549	5.945
Titular con meses impagos consecutivos sin causa justificada	10.561	6.541	4.020
Otros	411	220	191
Total	172.719	41.740	130.979

* Este criterio se define por la tenencia de automóvil modelo 2013-2017.

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados en Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018, Informe N° 112.

En definitiva, la intención de recorte de pensiones de invalidez laboral previamente otorgadas solo logró 64 mil bajas, pero incluso esa cifra se vio mermada porque debieron restituir 41 mil, por lo que el saldo final de la cruzada racionalizadora fue la magra cifra de 23 mil pensiones suspendidas.

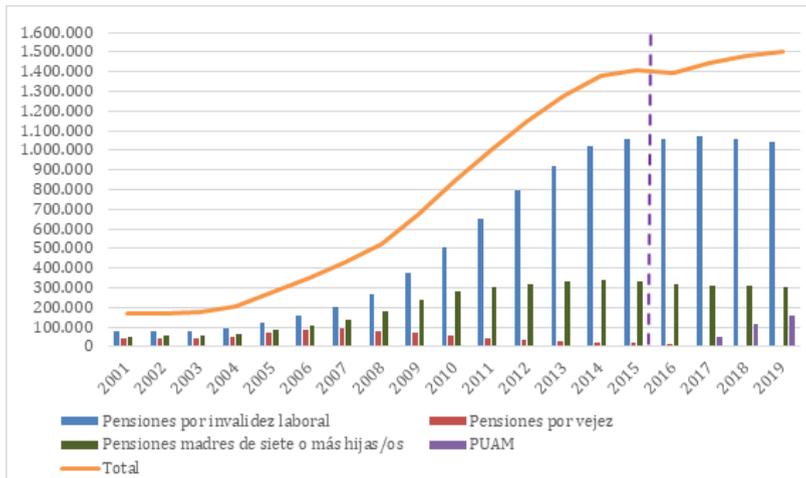
Esta incapacidad del gobierno nacional de avanzar sobre las pensiones asistenciales se explica por el bloqueo político y social. Hacia el mes de junio de 2017, el rechazo a las suspensiones articuló a la oposición política y parlamentaria, al sindicalismo, a las asociaciones de defensa de los derechos de las personas disca-

pacitadas y a la Comisión de las Personas con Discapacidad del Arzobispado de Buenos Aires. A este amplio arco de impugnación se le sumó la movilización del 15 de junio en protesta por las medidas del Ministerio de Desarrollo Social. A su vez, también se debe considerar el recurso de amparo de alcance nacional presentado por la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI) para unificar los reclamos individuales en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia. Este reclamo colectivo, que buscó no fragmentar las resoluciones judiciales por distrito, tuvo un primer fallo positivo en septiembre del mismo año, cuando la jueza federal Adriana Cammarata dictó la inmediata restitución de las prestaciones dadas de baja desde enero de 2016 sin que mediara resolución previa fundada en un mecanismo que garantice el debido proceso (que incluye el derecho de ser oído, ofrecer y producir prueba, y obtener una decisión fundada). Posteriormente, en noviembre del mismo año, se consigue otro fallo positivo tras el rechazo de la Cámara Nacional de la Seguridad Social a la apelación que había realizado el gobierno nacional al anterior fallo. En este último fallo ratificatorio, la jueza Nora Carmen Dorado y el juez Luis René Herrero, plantearon que, por tratarse de “derechos alimentarios e irrenunciables” de las personas con discapacidad, esas pensiones debían ser restituidas. Al mismo tiempo, los jueces consideraron que la suspensión de las pensiones “vulnera derechos a la vida autónoma, la salud, la vivienda, la educación y la dignidad inherente a la persona humana” (*Clarín*, 15/06/2017; *Página/12*, 12/11/2017).

Esta impugnación política no solo dio lugar a la marcha atrás del gobierno nacional con parte de las suspensiones de las pensiones, sino que empujó a un conjunto de cambios en la estructura y lógica administrativa que analizaremos en el próximo apartado. Antes de pasar a ello, revisemos qué sucede finalmente con el nivel de cobertura de las pensiones asistenciales durante la etapa macrista: ¿la masividad que adquirió durante el kirchnerismo fue revertida? ¿Qué dinámica finalmente asumió?

En el siguiente gráfico, vemos la evolución general de las pensiones asistenciales y la evolución de cada una de sus modalidades particulares.

**Gráfico 1. Evolución de Pensiones Asistenciales por cantidad de personas beneficiarias
Período 2001-2019**



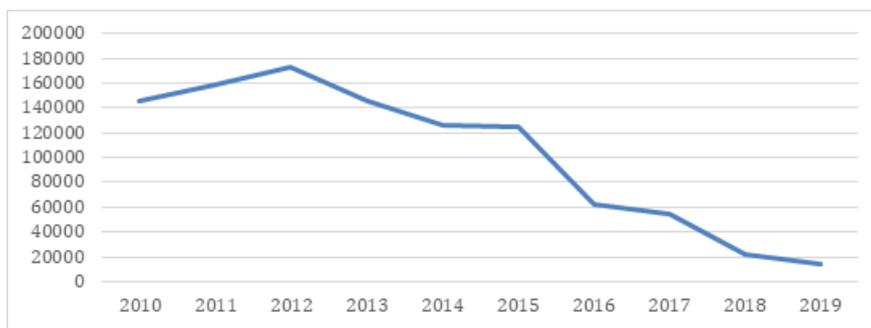
Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por ANSES. Los valores de las pensiones de invalidez, madre de siete o más hijas/os y vejez corresponden a un promedio anual, los valores de la PUAM corresponden a los meses de diciembre de cada año seleccionado.

Este gráfico nos permite analizar la dinámica de las pensiones asistenciales durante la etapa macrista en perspectiva histórica y en unidad, es decir, considerando el conjunto de sus modalidades. En primer lugar, observamos que de conjunto las pensiones asistenciales crecen: suman, entre 2016 y 2019, 94.566 personas beneficiarias y alcanzan un total de 1.503.578 personas beneficiarias. Este crecimiento se debe exclusivamente al incremento de la PUAM¹⁰, que entre 2016 y 2019 llega a la cifra de 156.763 personas beneficiarias. De este modo, compensa no solo la caída durante el mismo período de las pensiones por vejez a las que directamente sustituye (para 2019 solo quedan 2.020 beneficiarias/os de esta prestación), sino que también contrapesa la disminución durante el mismo período de las pensiones para madres de siete o más hijas/os, que caen a 28.547 beneficiarias, y de las pensiones por invalidez laboral, que caen a 18.374 personas beneficiarias. Es decir, el ajuste más importante en pensiones se realiza en aquellas destinadas a madres de siete o más hijas/os, o sea, donde menos se colocó el ojo de la opinión pública.

Si quitamos por un momento del análisis la PUAM, más que con un leve crecimiento del conjunto de las pensiones asistenciales nos encontramos con un leve descenso, motorizado por la caída de las pensiones por invalidez y por aquellas destinadas a madres de siete o más hijas/os. En total, suman una caída de 33.650 beneficiarias/os. Es decir, una retracción que está lejos de revertir el nivel de ma-

sividad alcanzado en la anterior década: las pensiones asistenciales continuaron sosteniendo un gran piso de cobertura, por encima del millón cuatrocientos mil personas beneficiarias. Por lo tanto, es posible plantear que la tendencia durante este período es fundamentalmente de estancamiento/consolidación del nivel de cobertura del conjunto de las pensiones.¹¹ Dicho esto, más allá de la tendencia general dada por un análisis que toma de punta a punta el período 2016-2019, el período 2016-2017 nos indica un incremento de las pensiones de invalidez laboral (15.085 beneficiarias/os más), mientras que el período 2018-2019 nos marca la fuerte caída de esta modalidad de pensiones (se caen 33.459 beneficiarias/os). El descenso en este período coincide con la apertura del proceso de crisis económica y con el avance del ajuste fiscal. Esto, además, se manifestó en la dinámica que asumió el otorgamiento de pensiones por invalidez laboral, o sea, el número de pensiones aprobadas por año. Este número cae sensiblemente, como marca el Gráfico 2. Aunque es un proceso que comienza en 2012, cuando se otorgaron 172.415 beneficios, observamos cómo el año 2016 y, principalmente, el año 2018 testifican una fuerte caída de pensiones aprobadas, cuando solo se otorgan 22.301 pensiones. Es decir, en la base del proceso de estancamiento en el nivel de cobertura se encuentra este proceso de progresivo descenso en el otorgamiento de las solicitudes de pensión por invalidez laboral, modalidad que, como dijimos, había motorizado el crecimiento en la anterior década.

**Gráfico 2. Evolución PNCA por invalidez otorgadas
Período 2010-octubre 2019**

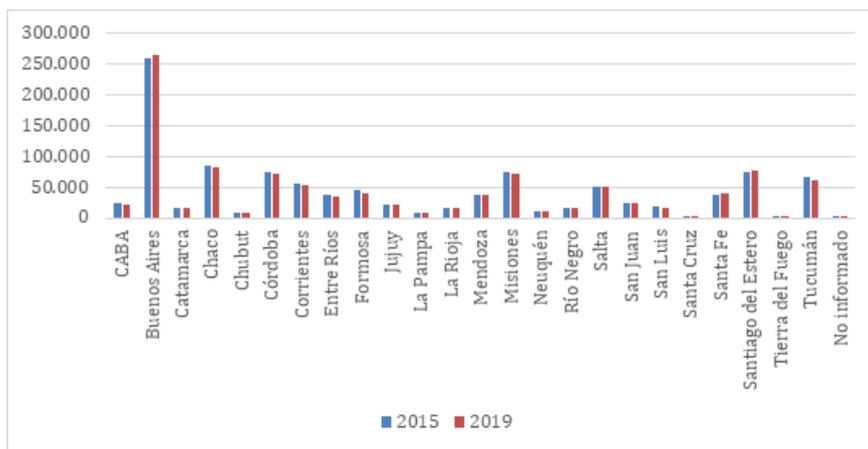


Fuente: elaboración propia en base a Informes Jefatura de Gabinete de Ministros N° 114 (2018), 118 y 124 (2019).

Por último, si tomamos en consideración la distribución provincial de la evolución de las PNCA por invalidez laboral, observamos que las regiones más afectadas por las bajas son el litoral y el noroeste. En la primera de estas regiones, se

destacan las bajas de 4.633 pensiones en Formosa, 3.116 en Misiones, 2.987 en Corrientes y 2.237 en Chaco. Por su parte, en el noroeste, la provincia más afectada fue Tucumán, con un total de 3.682 bajas.

**Gráfico 3. Evolución de las pensiones por invalidez laboral por provincia
Período 2015-2019**



Fuente: elaboración propia en base a los datos publicados por ANSES.

Antes de pasar al análisis de la estructura y lógica administrativa, revisemos una variable más, importante para completar la caracterización de las pensiones asistenciales: la dinámica de sus montos reales en el período.¹² Entre diciembre de 2016 y diciembre de 2017, las pensiones de invalidez laboral y vejez incrementaron su monto real en 0,7%, las de madres de siete o más hijas/os lo hicieron en un 0,8% y la PUAM en un 1,4%. Entre diciembre de 2017 y diciembre de 2019, las pensiones por invalidez laboral y vejez descendieron en sus montos reales un 13,7%, las pensiones de madres de siete o más hijas/os lo hicieron en un 18,3% y la PUAM en un 15,6%.¹³ Es decir, mientras los dos primeros años el conjunto de las pensiones asistenciales conservaron en términos generales su valor real (aunque pueden haber existido oscilaciones a la baja y a la suba entre los meses de diciembre de cada año), en los últimos dos años experimentaron una fuerte depreciación en el marco de la crisis económica, el recrudescimiento de la dinámica inflacionaria y la licuación del gasto público.

3.2. Estructura y lógica administrativa de las pensiones asistenciales

En paralelo a la orientación política que buscaba el recorte de las pensiones por invalidez laboral y que desató aquella oposición social y política, el Decreto

N° 746 del 25 de septiembre de 2017 establecía la migración a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de la tramitación, otorgamiento, liquidación y pago de las pensiones por vejez, de madres de siete o más hijas/os, de leyes especiales y de pensiones graciables otorgadas por el Honorable Congreso de la Nación. Ya la ANSES era también el organismo encargado de gestionar la PUAM desde el comienzo de su implementación en octubre de 2016. Al mismo tiempo, este proceso supuso la virtual desaparición de los Centros de Atención Local (CAL), hasta ese momento gestores de las PNC (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018, Informe N° 109). Como correlato de esta desarticulación de los CAL debe mencionarse el despido o reubicación de trabajadoras/es pertenecientes a dicho espacio ocupacional.

Estas medidas que expresan la cada vez mayor centralidad de la ANSES en la gestión de la política asistencial argentina se inscriben, a su vez, en la gradual búsqueda de construir una ventanilla única de acceso a las prestaciones sociales. Este proceso se profundizó con la sanción del Decreto N° 339, de abril de 2018, que formalizó la implementación de un modelo de gestión unificada denominado ventanilla única social, que se plantea regido, según la normativa mencionada, por los principios de celeridad, economía, sencillez y eficacia.¹⁴ En septiembre de 2017, unas semanas antes de que se produjera aquel traspaso de todas las pensiones no contributivas –a excepción de las de invalidez laboral– a la ANSES, se crea la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) mediante el Decreto N° 698. La ANDIS absorbe la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA) y la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS). El nuevo organismo, dependiente de Presidencia de la Nación, tiene entre sus funciones la conducción del proceso de otorgamiento de las pensiones por invalidez y las emergentes de las Leyes N° 25.869¹⁵ y N° 26.928¹⁶ en todo el territorio nacional. No obstante, si bien la ANDIS se constituyó en el organismo responsable de la gestión de las pensiones por invalidez laboral, la ANSES comenzó a ser el efector responsable de los inicios de trámite, aunque sin la conformación de los equipos técnicos que el proceso requería. En función de la presencia de ANSES en el territorio nacional, se planteó que esta desconcentración potenciaría un proceso de agilización para realizar los trámites (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018, Informe N° 114). De este modo, el acceso a las pensiones de invalidez laboral quedó entre dos organismos nacionales, lo que implicó un limbo institucional, que se tradujo en crecientes dificultades para realizar los trámites de su gestión.

Como sugerimos más arriba, la restitución de algunas de las pensiones de invalidez laboral suspendidas no fue la única respuesta del gobierno al proceso de conflictividad abierto tras el intento de recorte de pensiones. Tal como señala el Informe de Jefatura de Gabinete N° 115, en el año 2018, la ANDIS plantea estar “trabajando en adecuar la legislación para no vulnerar los derechos de los menores de edad y otorgarles eventuales beneficios respetando las leyes vigentes. En esta ocasión no se van a notificar de incompatibilidades a menores de edad” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018, Informe N° 115). En igual sentido, en el Informe

N° 116 se informa que, frente a la recomendación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas (CESCR-ONU) se procederá a “restituir las pensiones canceladas con afectación del debido proceso, suspendiendo el Decreto 432/97”. A su vez, se señala que “todas aquellas pensiones no contributivas por invalidez previstas en el Decreto 432/97 y que fueron suspendidas en el año 2017, han sido restituidas, a excepción de aquellas en las cuales los beneficiarios hubieren renunciado el beneficio o se encontraran fallecidos” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018, Informe N° 116).

Por otra parte, también desde 2018 la ANDIS construye un andamiaje normativo y burocrático que permite “racionalizar” la impronta inaugurada apenas asumido el gobierno. Así, en septiembre de ese año, con el argumento de brindar claridad y transparencia para que el derecho llegue a quienes realmente les corresponde, la ANDIS aprueba la Resolución N° 268, que establece un circuito administrativo de notificación de incompatibilidades. De este modo, se configuró un procedimiento administrativo y de control de notificación de las incompatibilidades previstas en los Decretos Reglamentarios del art. 9 de la Ley N° 13.478, donde previo a la baja del beneficio las personas presuntamente afectadas por las incompatibilidades podían presentar un descargo y documentación anexa para solicitar su continuidad. Con esta medida, se buscó responder a una de las principales críticas y demandas judiciales que se le había realizado al impulso de recorte en 2017, a saber, la ausencia del debido proceso para cancelar prestaciones adquiridas.

En el mismo tren de medidas, la Resolución N° 39 de febrero de 2019 aprueba un nuevo Formulario Certificado Médico Oficial (CMO) correspondiente a las Pensiones no Contributivas por Invalidez instituidas en el artículo 9 de la Ley N° 13.478, con la descripción “Certificado Médico Oficial por Invalidez” y el acrónimo “FOCME” para la designación del documento en el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). Asimismo, en el marco del proceso de modernización del Estado, mediante la Resolución N° 44 del 6 de febrero de 2019, se aprobó la implementación del nuevo “Circuito Administrativo de Renovación de Certificados Médicos Oficiales” a través del Sistema de Trámite a Distancia (TAD) para los titulares de la Pensión No Contributiva por Invalidez Laborativa. Esta medida tuvo como objetivo digitalizar la información para dotar de mayor seguridad, agilidad y transparencia al sistema y poder atender mejor a los pensionados (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2019, Informes N° 117 y 118).

Finalmente, en abril de 2019 se aprobó la Resolución N° 76/2019, la cual define los criterios para la determinación del estado socioeconómico y de vulnerabilidad de las personas peticionantes atinentes para el otorgamiento, denegación, suspensión y caducidad de las pensiones no contributivas por invalidez. Mientras el Anexo II establece que para evaluar el estado socioeconómico se debe chequear la situación del grupo familiar, considerando: padre-madre, cónyuge-concubino e hijos, el Anexo I establece un proceso valorativo de bienes, propiedades, ingresos y consumos destinado a definir la vulnerabilidad de los peticionantes y de su grupo familiar. En el mismo marco, se avanza en un proceso de digitalización de

la tramitación administrativa, donde se destaca la implementación del Certificado Médico Obligatorio (CMO) Digital.

En paralelo a estos cambios, en abril de 2019 es aprobado un proyecto de cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denominado Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Discapacidad. El proyecto supone un costo total de 761 millones de dólares (de los cuales el BID aporta 685 millones y el país el equivalente a 76,2 millones) y posee como objetivo mejorar la coordinación y accesibilidad de los servicios dirigidos a las personas con discapacidad, así como mejorar la transparencia y eficiencia en el otorgamiento de pensiones.

De conjunto, entonces, durante la etapa macrista verificamos un cambio en la estructura administrativa de las pensiones asistenciales y no contributivas en general, que desarticula la anterior estructura de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales dependiente del MDS y bifurca su gestión: las pensiones por invalidez a cargo de la ANDIS y el resto de las pensiones no contributivas a cargo de la ANSES. Se configuró una orientación racionalizadora que estableció criterios administrativos que buscaron reducir los márgenes de discrecionalidad y la opacidad presente durante la gestión kirchnerista, al mismo tiempo que reflató los criterios políticos más restrictivos contenidos en la normativa de base de las pensiones asistenciales. Posiblemente, estos criterios, establecidos por el macrismo para restringir las pensiones por invalidez a personas que no contaran en sentido estricto con el porcentaje de invalidez laboral y para terminar con su anterior utilización para personas discapacitadas y pobres con afecciones crónicas, expliquen la caída en el nivel de otorgación de pensiones que vimos en el anterior apartado y que decanta en el proceso de estancamiento del nivel de cobertura de la prestación. Esta orientación racionalizadora en base a criterios de eficiencia y transparencia, no obstante, tuvo límites, como lo demuestra el “limbo institucional” en el que quedaron por un tiempo las pensiones por invalidez, que dependían de dos organismos a la vez (la ANSES y la ANDIS). Por otro lado, el intento de racionalización se sostuvo, aunque declaraba querer superarlo, sobre la misma base del modo de gestión difuso heredado. Es decir, reprodujo la homogenización de diferentes situaciones sociales y/o clínicas en una misma prestación. Esto se muestra, por ejemplo, en que la ANDIS, un organismo orientado a la discapacidad, se hizo cargo de pensiones de invalidez laboral destinadas supuestamente no a personas discapacitadas, sino inválidas. También se muestra en el hecho de que deben seguir incluyendo en pensiones por invalidez laboral a personas discapacitadas fruto del proceso de resistencia social.

Aun con sus límites internos, la orientación racionalizadora fue base y resultado de la política hacia las pensiones por invalidez laboral del macrismo. En un primer momento, la orientación de racionalización estuvo ligada a la iniciativa de recorte de dichas pensiones y fundamentó aquel intento. Sin embargo, tras la imposibilidad política de avanzar en dicho ensayo, la racionalización se convirtió en la principal respuesta a esa imposibilidad. Esto dejó como saldo una nueva estructura y lógica administrativa sostenida sobre los reflatados criterios restrictivos emanados de la legislación menemista. La orientación racionalizadora se enroló, así, en la

potencia de la primavera macrista, pero también en su impotencia, ulteriormente marchita.

Por último, el saldo de la política macrista hacia las pensiones asistenciales estuvo lejos de ser el resultado de la aplicación de un modelo político –digamos “liberal”– preconcebido de política social. Fue más bien el resultado de un cúmulo sucesivo de ensayos y errores, articulados al calor de límites internos propios del aparato estatal que gestionó y los límites políticos y económicos que la propia dinámica de la coyuntura le impuso. Es decir, por un lado, se enfrentó a los límites internos de un aparato estatal que gestiona de forma contradictoria y difusa las pensiones asistenciales; compelido por su orientación política más general buscó sortear esos límites, pero solo logró correrlos hacia delante tímidamente. Por otro lado, se encontró con los límites que la relación de fuerza social le impuso a su orientación política general y, en particular, a su política hacia las pensiones. Ambos límites, por supuesto, se articularon para que el resultado de sus ensayos y errores no siguiera otro camino que el inevitable: la inercia incremental, lógica, que rige toda política pública en condiciones normales de gestión, es decir, no envuelta en una crisis más o menos profunda que fuerce a su contorsión más o menos brusca que la saque, acaso, de aquel carril inercial.¹⁷

4. Conclusiones

A lo largo del presente trabajo, señalamos que durante la etapa kirchnerista las pensiones asistenciales asumieron dos rasgos centrales: la ampliación de su cobertura como parte de un proceso más amplio de masificación del conjunto de la política asistencial que buscó aportar a la sutura de la crisis de dominación de principios de siglo, y la flexibilización de los criterios de asignación que está en la base inmediata de aquella masificación y que resultó en la profundización de un modo de gestión difuso que mezcla diferentes situaciones sociales y/o clínicas en una misma prestación.

En cuanto a la política macrista hacia las pensiones asistenciales, señalamos que estuvo trazada por un intento de recorte y de racionalización en el marco de una orientación signada por el ajuste que buscó relanzar el proceso de acumulación estancado desde 2012. Los resultados tanto de la iniciativa de recorte como de racionalización de las pensiones estuvieron condicionados por el bloqueo social y político que recibieron, como parte de un bloqueo popular más general al ajuste que fue importante al menos hasta diciembre de 2017. La política macrista no consiguió reducir el nivel de cobertura de las pensiones asistenciales como tenía previsto. Las suspensiones que logró sostener y los nuevos procedimientos administrativos que creó, principalmente desde 2018, como respuesta a las demandas sociales y judiciales, tuvieron como principal efecto frenar el crecimiento que tenían las prestaciones y estancar su nivel de su cobertura.

Por otro lado, la racionalización apuntó fundamentalmente a limitar las pensiones por invalidez laboral a aquellas personas que en sentido estricto presentaran el porcentaje del 76% de invalidez laboral, como exige el Decreto de los años noventa. Así, se buscó restringir su acceso a personas pobres con enfermedades crónicas

y a personas discapacitadas. Este intento de racionalización no logró afectar en términos sustanciales a las pensiones ya otorgadas, pero posiblemente sí logró frenar nuevas otorgaciones basadas en criterios flexibles. No obstante, esta orientación de racionalización que se sostuvo en la búsqueda por aplicar estrictamente la normativa y desandar la flexibilización kirchnerista no desarticuló de fondo el modo de gestión difusa profundizado en la anterior década. Por el contrario, lo reprodujo, al crear un organismo de política hacia personas discapacitadas que tendría la función de gestionar las pensiones por invalidez laboral. Es decir, continuó la equalización de base entre aquellas personas discapacitadas y las personas invalidadas para trabajar. Por qué el macrismo reprodujo este modo de gestión difuso es una de las preguntas que quedan hacia adelante. Se trata de un interrogante que incluso conduce a otros más generales: ¿por qué la política hacia las pensiones por invalidez laboral desde hace décadas confunde personas pobres, personas discapacitadas, personas con afecciones crónicas y personas con invalidez laboral? ¿Por qué y cómo se construyó ese modo de gestión? ¿Cuál es su significado histórico-social objetivo? Son interrogantes pendientes para próximos trabajos.

Referencias

1. Los datos corresponden al presupuesto de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA) (Mallardi y Fernández, 2019).
2. Las PNC engloban cuatro categorías: las pensiones asistenciales, las pensiones graciables, las pensiones por leyes especiales y las pensiones a excombatientes de Malvinas. A su vez, las pensiones asistenciales engloban otras cuatro categorías: las pensiones por invalidez laboral, por vejez, por madre de siete o más hijas/os y la PUAM (Pensión Universal por Adulto Mayor). Nuestro trabajo se dedica a estas últimas: las pensiones asistenciales y, dentro de ellas, en especial a las pensiones por invalidez laboral. Para una caracterización de la trayectoria histórica de las PNC, ver Mallardi y Fernández (2019).
3. El Decreto N°432 de 1997, que reglamenta el artículo 9° de la Ley N° 13.478, sancionada en el año 1948, plantea la necesidad de unificar las reglamentaciones de las leyes sobre pensiones a la vejez y para las personas sin suficientes recursos propios e imposibilitadas de trabajar. Particularmente, para el caso de las pensiones por invalidez laboral se establece como requisitos para acceder a una PNC encontrarse incapacitado en forma total y permanente. El criterio de incapacidad total se asocia a una disminución del 76% o más de la capacidad laborativa. Además, se agregan tres criterios para el acceso: i) el no estar amparado el peticionante ni su cónyuge por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna; ii) no tener parientes que estén obligados legalmente a proporcionarle alimentos o que, teniéndolos, se encuentren impedidos para poder hacerlo; y iii) no vivir con otros familiares bajo el amparo de entidades públicas o privadas en condiciones de asistirlo y no poseer bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia.
4. Este criterio de alta por baja, vigente desde el año 1998, período fiscal siguiente a la sanción del Decreto N° 432/97, es modificado en el año 2003 mediante el mencionado Decreto N° 583, que cambia el Artículo 40 de la Ley N° 25.725 del Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2003, y exceptúa a las PNCA a la vejez de las limitaciones dispuestas en dicha norma. En la Ley N° 25.827, que aprueba el presupuesto nacional para el ejercicio 2004, no aparece mencionada ninguna restricción presupuestaria para el caso de la totalidad de las PNC.
5. Los datos que presentamos aquí difieren sensiblemente de los datos presentados en nuestro anterior trabajo (Mallardi y Fernández, 2019). La razón es que para el presente artículo tomamos los últimos datos publicados por ANSES, que presentan los valores de cobertura anuales como promedio de los valores mensuales, mientras que en el anterior trabajo tomamos datos del mismo organismo donde los valores de cobertura anuales correspondían a los meses de diciembre de cada año. Como para este tra-

bajo requerimos los últimos datos publicados, decidimos homogeneizar la serie hacia atrás, en función de los valores anuales a partir del promedio de los valores mensuales.

6. Este aspecto motivó en el año 2012 una recomendación del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas al Estado Nacional para que revise los criterios de accesibilidad a la prestación planteados en el Decreto N° 432/97, en arreglo a lo establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (aprobada en el Congreso Nacional en el año 2008, bajo la Ley N° 26.378).

7. Sobre la aprobación del Acuerdo con el FMI, ver: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement>

8. Para una caracterización general del período, ver Piva (2019) y Cantamutto y Constantino (2020). Para una caracterización de la política asistencial, ver Logiudice (2020).

9. En el informe de Jefatura de Gabinete N° 114 se informa que en el período enero-septiembre de 2018 el total de bajas es de 20.215. Debido a que no se cuenta desagregada la información entre las suspensiones confirmadas y reactivadas, este valor no se incluye en el cuadro.

10. En el marco de la Ley N° 27.260, aprobada en junio de 2016 y promulgada en julio de ese mismo año, que crea el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, se instituye la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), de carácter vitalicio y no contributivo. Esta Pensión está destinada a personas de 65 años de edad o más, argentinos/as nativos/as, por opción o naturalizados/as, que no sean beneficiarios/as de jubilación, pensión o retiro, de carácter contributivo o no contributivo. Los/as extranjeros/as deberán tener residencia legal mínima acreditada en el país de 20 años, de los cuales 10 deben ser anteriores a la tramitación.

11. Como dijimos, este rasgo de masividad sostenido en el período macrista por las pensiones asistenciales está en sintonía con otras prestaciones de la política asistencial. Posee como explicación general el nuevo cuadro de relaciones de fuerza que emerge de la insurrección de 2001 y el proceso de recomposición de la clase trabajadora anterior y, principalmente, posterior a aquella insurrección. También posee como explicación, claro, la propia lógica de inercia incremental de las políticas públicas que levita sobre aquella relación de fuerzas general. Esto lo analizamos en profundidad en Mallardi y Fernández (2022).

12. Los montos nominales de las pensiones asistenciales, en pesos y a diciembre de cada año, son los siguientes: pensiones por invalidez laboral y vejez: 4.030 (2016), 5.073 (2017), 6.516 (2018) y 9.847 (2019); pensiones madres de siete o más hijas/os: 5.752 (2016), 7.247 (2017), 9.309 (2018) y 13.314 (2019); PUAM: 4.680 (2016), 5.933 (2017), 7.447 (2018) y 11.254 (2019).

13. Deflactamos en base al IPC-GBA provisto por el INDEC. Tomamos como referencia el mes de diciembre para cada año.

14. Operativamente, según este decreto, la autoridad de ANSES se encuentra facultada para llevar adelante las acciones necesarias para la implementación de la ventanilla única, la cual, se plantea, facilita el acceso a las prestaciones y servicios sociales que se brindan por distintos organismos estatales. Esta propuesta supone, en términos generales, una alteración sustancial en la gestión institucional de la intervención social del Estado, que impulsa una migración de distintas prestaciones, básicamente pertenecientes al MDS, a la ANSES.

15. Establece una asignación mensual para las personas con hemofilia que, como consecuencia de haber recibido tratamientos con homoderivados entre los años 1979 y 1985 inclusive, hubieran sido infectadas con el retrovirus de inmunodeficiencia humana (HIV).

16. Establece que el Estado nacional debe otorgar, en los términos y condiciones de la Ley N° 13.478 y sus normas modificatorias y complementarias, una asignación mensual no contributiva equivalente a la pensión por invalidez para las personas que hayan recibido un trasplante, inscriptos en el Registro Nacional de Procuración y Trasplante, en situación de desempleo forzoso y que no cuenten con ningún otro beneficio de carácter previsional.

17. Sobre la racionalidad de las políticas públicas a partir del ensayo y error, ver Álvarez Huwiler y Bonnet (2019).

Bibliografía

- Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (2019). Aportes para una crítica marxista de las políticas públicas. En M. Mallardi y E. Fernández (Eds.) *Cuestión Social y políticas sociales* (pp. 107-137). Tandil, Argentina: Ed. Puka.
- Bonnet, A. (2008). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en la Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Cantamutto, F. y Constantino, A. (2020). Economía política del desarrollo argentino reciente. La etapa Cambiemos. *Revista Plaza Pública*, 23, 89-109.
- Kirchner, A. (2007). *La bisagra. Memoria. Verdad. Justicia. Organización Social*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Kirchner, A. (2010). *Políticas sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
- Logiudice, A. (2020). El gobierno de Cambiemos y el “reperfilamiento” de la asistencia social en el periodo 2016-2019. *Revista Plaza Pública*, 23, 110-133.
- Mallardi, M. y Fernández, E. (2019). La protección social en la Argentina: algunos elementos para caracterizar las Pensiones No Contributivas Asistenciales. *Documentos de Trabajo CIEPP*, 103.
- Mallardi, M. y Fernández, E. (2022). La política social asistencial nacional entre 2002 y 2018. En L. Álvarez Huwiler y A. Bonnet (Comps.), *Crítica marxista de las políticas públicas. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de políticas* (pp. 195-234). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Marx, K. (2009). *El Capital*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina Kirchnerista*. Buenos Aires, Argentina: Batalla de Ideas.
- Piva, A. (2019). Entre la movilización y la institucionalización. La clase obrera ante una nueva crisis. *Bordes. Revista de política, derecho y sociedad*, 3(13), 143-151.

Normativa y fuentes oficiales

- Decreto N° 1454/2005 (25 de noviembre de 2005). Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Modifica la Ley N° 24.476. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gov.ar
- Decreto N° 1455/96 (12 de diciembre de 1996). Aprueba las estructuras organizativas de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gov.ar
- Decreto N° 339/2018 (20 de abril de 2018). Implementación “Modelo de Gestión Unificada - Ventanilla Única Social”. Buenos Aires, Argentina. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=309154>
- Decreto N° 357/2002 (21 de febrero de 2002). Aprueba el organigrama de aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría, y los objetivos de las Unidades Organizativas determinadas en dicho organigrama. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gov.ar
- Decreto N° 432/97 (15 de mayo de 1997). Reglamentación del artículo 9° de la Ley N° 13.478, para el otorgamiento de pensiones, a la vejez y por invalidez. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gov.ar
- Decreto N° 583/2003 (12 de agosto de 2003). Modificación del Artículo 40 de la Ley N° 25.725 de Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2003, con el objeto de exceptuar a las pensiones no contributivas a la vejez. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gov.ar
- Decreto N° 698/2017 (05 de septiembre de 2017). Creación de la Agencia Nacional de Discapacidad. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gov.ar
- Ley N° 13.478 (21 de octubre de 1948). Suplemento variable sobre el haber de las jubilaciones. Buenos Aires, Argentina. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=32032>
- Ley N° 23.746 (28 de agosto de 1989). Instituye derecho a percibir una pensión mensual, inembargable y vitalicia, para las madres que tuviesen siete o más hijos, cualquiera fuese la edad y estado civil. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gov.ar
- Ley N° 25.725 (2003). Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2003. Buenos Aires, Argentina. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81258/texact.htm>

Ley N° 25.827 (26 de noviembre de 2003). Presupuesto de gastos y recursos de la Administración Nacional. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gob.ar

Ley N° 25.869 (06 de febrero de 2004). Establece una asignación mensual para las personas con hemofilia. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gob.ar

Ley N° 25.871 (21 de enero de 2004). Migraciones. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gob.ar

Ley N° 25.994 (16 de diciembre de 2004). Crea una prestación previsional anticipada. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gob.ar

Ley N° 26.378 (21 de mayo de 2008). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, aprobados mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006. Buenos Aires, Argentina. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000144999/141317/norma.htm>

Ley N° 26.928 (04 de diciembre de 2013). Crea el Sistema de Protección Integral para Personas Trasplantadas. Buenos Aires, Argentina. www.infoleg.gob.ar

Ley N° 27.260 (26 de mayo de 2016). Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. Buenos Aires, Argentina www.infoleg.gob.ar

Ministerio de Hacienda. <https://www.argentina.gob.ar/hacienda>

Informe Alterno sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Personas con Discapacidad, para el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. FAICA, REDI. <http://redi.org.ar/index.php>

Resolución N° 39.
<https://www.erreius.com/Legislacion/documento/20190201074844783/resolucion-39-2019-circuito-de-confeccion-del-certificado-medico-oficial-cmo-correspondiente-a-las-solicitudes-de-pensiones-no-contributivas-por-invalidez>

Resolución N° 76/2019.

Informe de Jefatura de Gabinete de Ministros N° 104 a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación. 06 de septiembre de 2017. www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso

Informe de Jefatura de Gabinete de Ministros N° 105 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. 04 de octubre de 2017. www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso

Informe de Jefatura de Gabinete N° 109 a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación. 25 de abril de 2018. www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso

Informe de Jefatura de Gabinete N° 110 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. 23 de mayo de 2018.
https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/INFORME_110_HCDN.pdf

Informe de Jefatura de Gabinete N° 112 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. 01 de agosto de 2018. https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/INFORME-112-HCDN.pdf

Informe de Jefatura de Gabinete N° 114 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. 03 de octubre de 2018.
https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/INFORME-114-HCDN.pdf

Informe de Jefatura de Gabinete N° 115 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Noviembre de 2018.
https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/informe_115_.pdf

Informe de Jefatura de Gabinete N° 116 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Diciembre de 2016. https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/INFORME-116-HCDN.pdf

Informe de Jefatura de Gabinete N° 117 a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación. 27 de marzo de 2019. https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/informe_117_-_hsn.pdf

Informe de Jefatura de Gabinete N° 118 a Honorable Cámara de Diputados de la Nación. 10 de

abril de 2019. https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/INFORME_118_-_HCDN.pdf
Informe de Jefatura de Gabinete N° 124 a Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Octubre de 2019. https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/INFORME-124.pdf

Otras fuentes

Tras la polémica por la decisión oficial. Marcha atrás del Gobierno: vuelven a pagar las pensiones por discapacidad (15 de junio de 2017). *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/marcha-gobierno-vuelven-pagar-pensiones-discapacidad_0_rk-zQcl7b.html

Tras la polémica. Carolina Stanley: “En 2015 se dieron de baja 168.000 pensiones por invalidez” (14 de junio de 2017). *Clarín*. https://www.clarin.com/economia/carolina-stanley-2015-dieron-baja-168-000-pensiones-invalidez_0_Bk9wHNyQZ.html

Ordenan a Desarrollo Social restituir pensiones por discapacidad (22 de septiembre de 2017). *Clarín*. https://www.clarin.com/economia/ordenan-desarrollo-social-restituir-pensiones-discapacidad_0_HyN8Y0Mj-.html

Mauricio Macri elimina 160.000 pensiones por invalidez otorgadas por el kirchnerismo (14 de junio de 2017). *El País*. https://elpais.com/internacional/2017/06/14/argentina/1497471472_604236.html

Sin derecho a recortar las pensiones por discapacidad (12 de noviembre de 2017). *Página/12*. <https://www.pagina12.com.ar/75534-sin-derecho-a-recortar-las-pensiones-por-discapacidad>

Las pensiones por discapacidad: otra grieta entre kirchneristas y macristas (13 de junio de 2017). *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/las-pensiones-por-discapacidad-otra-grieta-entre-kirchneristas-y-macristas.phtml>

El Gobierno argumentó que busca “transparentar” las pensiones por discapacidad y la oposición cuestiona en el Congreso (13 de junio de 2017). *Télam* <https://www.telam.com.ar/notas/201706/192210-controversia-recorte-pensiones-discapacidad.html>

INDEC: <http://www.indec.gov.ar/>

Proyecto BID:

<https://www.iadb.org/es/project/AR-T1216>

Recibido: 24/05/21. Aceptado: 20/09/21.

Manuel Mallardi y Emiliano Fernández, “La política asistencial en la etapa macrista: una caracterización de las pensiones no contributivas asistenciales”. *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 26, número 44, julio-diciembre 2022, pp. 39-57.

**temas
y debates**

La persistencia del sindicato en tiempos postindustriales. Un abordaje a partir del proceso de formalización gremial de trabajadores informáticos

The Persistence of the Trade Union in Post-Industrial Times: An Approach from the Process of Union Formalization of Computer Workers

Marina Adamini

Marina Adamini es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales, Instituto de Estudios Histórico-Sociales, Universidad Nacional del Centro, Argentina.
E-mail: marinaadamini@gmail.com

resumen

Se busca analizar el proceso de formalización sindical que atravesó la agrupación Trabajadores Informáticos de Tandil (TIT), para reflexionar en torno a la persistencia jurídica y simbólica del sindicato como institución de representación de los trabajadores en el actual contexto postindustrial. A su vez, como contracara de ello, se busca analizar también las potencialidades y límites de las organizaciones sindicales informales que, como TIT, surgen como alternativa gremial en busca de ampliar la representación más allá del modelo sindical tradicional. El sector informático cuenta con amplia incidencia del empleo registrado y trabajadores asalariados con derechos sindicales formales. Sin embargo, la falta de personería gremial, las prácticas empresariales antisindicales, el distanciamiento identitario de los jóvenes informáticos respecto de los sindicatos y la alta rotación laboral dificultan un desarrollo sindical material y concreto. Eso incide en una baja tasa de sindicalización y de conflictividad en el sector. En este marco, nos interesa estudiar el proceso de emergencia de la autoorganización TIT y su posterior formalización como delegación regional de sindicato Asociación Gremial de Computación. Para ello, analizamos sus móviles e implicancias, a partir de la realización de entrevistas en profundidad a sus principales referentes y el análisis documental de sus gacetillas y publicaciones virtuales.

palabras clave

sindicato / sector informático / autoorganización / sociedad postindustrial

summary

It seeks to analyze the union formalization process that the Trabajadores Informáticos de Tandil (TIT) group went through, to reflect on the legal and symbolic persistence of the trade union as an institution of representation of workers in the current post-industrial context. And on the other hand, also analyze the potential and limits of informal union organizations that, like TIT, emerge as a union alternative seeking to expand representation beyond the traditional trade union model. The IT sector has a large incidence of registered employment and salaried workers with formal union rights. However, the lack of union status, the anti-union business practices, the identity distancing of young IT workers from the unions, and the high labor turnover, hinder a material and concrete trade union development. This affects a low rate of unionization and conflict in the sector. In this framework, we are interested in studying the emergency process of the TIT self-organization and its subsequent formalization as a regional delegation of the trade union Asociación Gremial de Computación, analyzing its motives and implications, based on conducting in-depth interviews with its main referents and the documentary analysis of its gazettes and virtual publications.

keywords

trade union / IT sector / self-organization / post-industrial society

1. Introducción

El objetivo de este artículo consiste en analizar la persistencia de la forma sindical, como estructura de organización de los trabajadores, en el marco de las transformaciones del mundo laboral postindustrial. Consideramos que, a pesar de la expansión de la precarización laboral y el desarrollo de nuevas formas productivas, el sindicato como institución mantiene su vigencia jurídica, cultural y política en Argentina. Esto no implica desconocer el debilitamiento que atraviesa desde el avance de la ofensiva neoliberal sobre el mundo del trabajo que, al segmentar y desproteger a los trabajadores, dificulta su organización colectiva. A pesar de ello y de sus propios procesos de adaptación a la crisis de la sociedad industrial, nuestra hipótesis es que mantiene su vigencia en la arena política, con más continuidades que cambios.

Reflexionaremos sobre esto a partir del análisis de las formas de organización gremial de jóvenes trabajadores informáticos, que representan un sector insignia del trabajo postindustrial, caracterizado por la aplicación de nuevas formas productivas, como la desterritorialización del espacio laboral y el uso de TICs como herramientas, que facilitan la división del proceso de trabajo entre empresas y trabajadores, bajo modalidades laborales remotas y formas contractuales tercerizadas y deslaboralizadas (como el empleo *freelance*).

El Sector de Software y Servicios Informáticos (SSI) ha atravesado en nuestro país en los últimos 15 años un exponencial crecimiento productivo, reflejado en el aumento en la cantidad de empresas y puestos de trabajo, pero recién en 2020 uno de los cuatro sindicatos nacionales del sector obtuvo la personería gremial (Asociación Gremial de Computación [AGC]) y aún no se celebró ningún Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) sectorial. Este letargo sindical en el sector informático se refleja en una baja tasa de afiliaciones y conflictividad laboral, las cuales, según estudios académicos (Montes Cató, 2010; Rabosto y Zukerfeld, 2017; Ferpozzi y Zukerfeld, 2012; Míguez, 2017; Del Fueyo, 2017), están condicionadas por prácticas empresariales antisindicales, por el propio distanciamiento subjetivo de los informáticos respecto de los sindicatos y por el dinamismo del mercado de trabajo que habilita la rotación laboral como estrategia individual de mejora de las condiciones laborales.

Esta aparente aporía de un sector emblema de la sociedad postindustrial, en donde las condiciones normativas, productivas, las prácticas empresariales y hasta la propia subjetividad de los trabajadores tienden hacia la individualización, y aún así hay sindicatos en actividad –aunque limitada– genera en nosotros una atracción analítica que nos invita a reflexionar acerca de sus razones, más allá de las particularidades del sector, como una forma de indagar en las propias tramas sociales, culturales y políticas que mantienen al sindicato como institución hegemónica de representación de los trabajadores.

Conduciremos este análisis a partir de un estudio cualitativo basado en el caso de la asociación gremial Trabajadores Informáticos de Tandil (TIT), surgida como autoorganización en 2012. TIT atravesó en 2018 un proceso de formalización al convertirse en la delegación regional del sindicato AGC. Este caso instrumental

despierta interés teórico en nosotros no solo por reflejar un sector insignia de la sociedad postindustrial y sus nuevas tendencias productivas y laborales a partir de las cuales problematizar el rol sindical, sino también por su propio proceso de formalización gremial. Esto último resulta un instrumento para reflexionar en torno a la persistencia de la forma sindicato. Utilizaremos como técnicas metodológicas cualitativas de construcción de datos la realización de entrevistas en profundidad a sus principales referentes y el análisis documental tanto de fuentes periodísticas locales y gacetillas como de publicaciones virtuales de la organización.¹

2. Raíces y límites institucionales del modelo de representación sindical

Los principales rasgos que definen al modelo sindical argentino en la actualidad tienen sus bases normativas en el marco de una sociedad salarial pasada. Puntualmente, su origen remite al decreto de Ley N° 23.852 sancionado en 1945, con Perón como Secretario de Trabajo y Previsión, días antes del emblemático 17 de octubre. Estos principios jurídicos –a pesar de sus vaivenes y modificaciones (Drolas, Montes Cató y Picchetti, 2005)– mantienen su vigencia en la actual Ley de Asociaciones Sindicales N° 23.551/88, que define como uno de sus principales rasgos el monopolio de la representación sindical por rama de actividad, mediante la regulación estatal de la personería gremial. Esto configura un modelo sindical centralizado, con rasgos de verticalidad, y una fuerte presencia estatal en su control.

Las asociaciones sindicales, como instituciones formales de representación de los trabajadores, se dividen así entre aquellas que están simplemente inscriptas (con personería jurídica) y aquellas que, además, cuentan con personería gremial. La personería gremial es otorgada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) solo a aquellas asociaciones sindicales inscriptas que son consideradas las más representativas hacia el interior de la rama o actividad, para lo cual deben afiliarse por lo menos al 20% del colectivo de trabajadores y contar con el mayor número de afiliados cotizantes. Esto les otorga derechos exclusivos, como la representación de los trabajadores de su rama (afiliados y no afiliados) ante el Estado y los empleadores en instancias de negociación colectiva, y otros de vitalidad para su mantenimiento, como la administración de fondos de obras sociales. Por su parte, si bien la Ley reconoce a las asociaciones sindicales simplemente inscriptas el derecho de petionar, representar y cotizar a sus afiliados, formar mutuales y realizar asambleas (art. 23), no cuentan con la prerrogativa de representación real en instancias de negociación colectiva y conflicto (Battistini, 2010), lo que crea una situación virtual de sindicato único (Goldín, 1997).

Pese a que este principio de unicidad que caracteriza al modelo sindical argentino es defendido por la fortaleza que otorga a los trabajadores la centralidad en la disputa y negociación, ha sido también objeto de cuestionamiento por diferentes actores del mundo jurídico, político y sindical, por afectar la libertad o pluralidad sindical (Ventrici, 2016). Estos cuestionamientos incluyen ámbitos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) –a cuyos principios de jurisprudencia se encuentra subscripta Argentina–, en su reclamo de articulación

de representatividad con libertad sindical (Recalde, 2004). Esto se refleja en la situación de simple inscripción de la CTA, cuyo reclamo histórico de acceso a la personería gremial como organización sindical de tercer grado continúa pendiente (Retamozo y Moris, 2015).

Vemos así que, a pesar de los cambios aplicados en función de los diferentes modelos políticos a lo largo de nuestra historia², el sistema sindical moldeado durante el primer peronismo en base a un trabajador asalariado, registrado y estable continúa vigente como principio ordenador de la Ley de asociaciones sindicales (Senén González, Trajtemberg, y Medwid, 2009; Alfie, 2010). Al respecto, y frente a las transformaciones ocurridas ante el avance de la ofensiva precaria sobre el mundo del trabajo (Antunes, 1999), identificamos límites institucionales en el sistema sindical para la representación de aquellos trabajadores no registrados, informales, contratados bajo formas deslaboralizadas, que no cuentan con los requisitos formales necesarios para su afiliación.

En este contexto, surge el debate acerca de las posibilidades de renovar las estructuras normativas sindicales para la incorporación de estos trabajadores que se encuentran por fuera del modelo asalariado registrado. Al respecto, Ventrici (2016) da cuenta de diferentes proyectos legislativos enviados al Congreso en la última década que aspiraban a modificar la Ley de asociaciones sindicales, en un cuestionamiento de aspectos principales como el unicato, la falta de autonomía y de democratización. En el mundo académico, la discusión por la renovación sindical se dio a partir de las reflexiones en torno a la “revitalización”, surgidas a comienzos de la década de 2000 en países anglosajones. Estos debates se referían a las estrategias de innovación de los sindicatos, en una búsqueda por ampliar sus bases de representación, a partir de la incorporación de nuevos actores ajenos al mundo del trabajo, como los movimientos sociales (Kelly, Waddington y Heery, 2003; Moody, 1997). En Argentina, podemos identificar el surgimiento de la CTA a inicios de la década de 1990 como una búsqueda de ampliar la representación sindical, al incluir a trabajadores desocupados, informales y vincularse con organizaciones sociales territoriales. Sin embargo, en la práctica, algunos autores (Palomino, 2000; Longo y Beliera, 2012) advierten que, a pesar de su propósito de conformación como un sindicato de movimiento social, sus principales afiliados son trabajadores asalariados.

Por otra parte, el fenómeno de reactivación sindical ocurrido en el país a partir de 2005, en el marco de la recomposición del mercado laboral, reflejado en el incremento de las afiliaciones y la conflictividad laboral –luego de una década de reflujo sindical y aparición en escena de movimientos sociales (Svampa, 2000)– no implicó una renovación sino una reafirmación de los actores sindicales tradicionales (Atzeni y Ghiliani, 2008; Etchemendy y Collier Berins, 2007). A pesar de ello, diferentes estudios señalan también la activación en paralelo de un sindicalismo de base, con cuerpos de delegados y comisiones internas, ligado a tradiciones de izquierda, que desarrolló formas de organización sindical de carácter más horizontal y democrático (Varela, 2013; Svampa, 2011). En el marco de estas nuevas formas de organización, se dio la emergencia de un “sindicalismo

periférico” (Senén González y Del Bono, 2013), por fuera de las estructuras sindicales formales, que, bajo la forma de autoorganizaciones, desarrolló coordinadoras y colectivos que agrupaban a trabajadores informales y precarios, quienes se encontraban desprovistos del derecho formal a la afiliación sindical. Entre ellas, podemos nombrar el caso de la Central de Trabajadores Precarizados (2006-2008) (Abal Medina, 2014; Barattini, 2009), La Fragua (Vicente y Feliz, 2008), Jóvenes Científicos Precarizados y Agrupación de Pasantes del Call Center de ARBA (Adamini, 2018), entre otros.

En estudios anteriores (Adamini, 2018; 2015), indagamos el perfil de estas “organizaciones sindicales informales” que emergieron durante el ciclo de revitalización sindical kirchnerista y se caracterizaban por: a) su condición informal (no estaban inscriptas jurídicamente como sindicatos ni contaban con un sistema de afiliación y cuota sindical); b) su carácter juvenil (incluso son descriptas como parte de una “nueva generación militante” post-2001) (Svampa, 2011); c) asumir un modelo de organización horizontal y asamblearia; y d) el uso de repertorios de lucha novedosos, como el activismo artístico y la militancia virtual, que los acercan a tradiciones ligadas al autonomismo. Si bien estas organizaciones sindicales informales de jóvenes trabajadores precarizados tuvieron presencia en diversos lugares laborales –especialmente en grandes entornos urbanos–, como *call centers*, ministerios, institutos de investigación, centros de formación, entre otros, no incidieron, en términos cuantitativos, en los conflictos laborales del período si los comparamos con las formas tradicionales de organizacional sindical, en su variante tradicional y de base³ (Adamini, 2018).

El caso de estudio de este artículo, la agrupación Trabajadores Informáticos de Tandil, surgió como una autoorganización en 2012, conformada por jóvenes trabajadores del sector informático local, algunos con experiencia militante estudiantil y con el despliegue de la “militancia virtual” como principal recurso de comunicación. En términos conceptuales, podemos definirla entonces como una organización sindical informal que, a diferencia de los anteriores casos, no estaba formada por trabajadores precarizados en sus condiciones contractuales. Por el contrario, el TIT se formaba por asalariados registrados y con derecho formal a la afiliación sindical que, sin embargo, no se encontraban representados en los hechos por ningún sindicato. Desde una concepción ampliada de precarización laboral (Béroud y Bouffartigue, 2009; Longo y Adamini, 2015), podemos decir que estaban degradados sus derechos de representación colectiva. Esta perspectiva, anclada en la sociología del trabajo francesa neomarxista, no piensa la precariedad como un estado que corresponde a un contrato o trabajador determinado, sino que la concibe de forma relacional, como un proceso que atraviesa al colectivo de trabajadores y afecta sus relaciones de fuerza frente al capital.

A continuación, indagaremos las particularidades del sindicalismo informático para comprender la emergencia de esta agrupación como “organización sindical informal” y explicar su proceso reciente de formalización gremial, a la luz del propio contexto de transformación del mundo laboral y de las relaciones de fuerza en el sector de SSI.

3. Particularidades del sindicalismo informático: un sector insignia de la sociedad postindustrial

La ofensiva neoliberal, que avanza desde la década de 1970, afecta al mundo del trabajo, al flexibilizar sus formas contractuales, su organización productiva y sus relaciones laborales. Si bien varían las conceptualizaciones con las que se nombra a esta nueva etapa histórica –sociedad postindustrial (Touraine, 1973), sociedad de la información (Castells, 1999), postindustrialismo (Bell, 1976), postfordismo (Neffa, 1999), capitalismo “cognitivo” (Moulier Boutang, 2007)–, todas coinciden en asumir una perspectiva dicotómica comparativa en su descripción respecto del modelo anterior. Así, la etapa fordista del mundo laboral se caracterizaba por la centralidad de la producción industrial, en grandes emplazamientos productivos que centralizaban la cadena de tareas y por trabajadores asalariados a tiempo completo, con contratos estables y protegidos. Por su parte, la actual etapa postindustrial se define por el crecimiento del sector servicios y la aplicación productiva del conocimiento, con deslocalización y tercerización de tareas en diferentes emplazamientos productivos y geográficos, por la centralidad de la tecnología como herramienta de comunicación y de producción diferenciada, y por una segmentación del colectivo de trabajadores, ante las diversas y nuevas formas contractuales, deslaboralizadas, temporales y flexibles, que conduce a algunos autores a nombrar la precariedad laboral como la forma de empleo dominante (Standing, 2013; Antunes, 1999).

Frente a esta ofensiva precaria que caracteriza los nuevos tiempos laborales, se torna dificultoso para los trabajadores organizar su resistencia. Esto se debe no solo a la segmentación de las condiciones laborales, que debilitan la articulación colectiva, sino también a las dificultades que el propio modelo sindical tradicional tiene para representar este nuevo perfil de trabajadores: precarios, informales, independientes. Como mencionamos en el apartado anterior, el sindicalismo se apoya en un esquema de representación tradicional de empleo asalariado, registrado y estable, originado al calor de una sociedad industrial pasada, que dificulta la inclusión de formas contractuales alternativas.

Diversos autores (Míguez, 2010; Yoguel *et al.*, 2004; Mochi Alemán, 2002) coinciden en señalar a las empresas del sector de SSI⁴ como emblemas del modelo productivo postindustrial, por el rol que cumple en ellas el conocimiento como elemento de producción y las nuevas formas que asume la organización del trabajo, basados en un esquema horizontal, con equipos de trabajo y proyectos temporales, y el uso de la tecnología y del conocimiento como herramientas de valoración productiva. En relación con sus formas laborales, resulta uno de los sectores que mayor empleo registrado creó en los últimos años de forma sostenida⁵, aunque también cuenta con una amplia extensión del empleo *freelance*. En términos sindicales, si bien cuenta con una baja de tasa de afiliación (Rabosto y Zukerfeld, 2017), existen actualmente 4 sindicatos nacionales en actividad (Asociación Gremial de Computación [AGC], Unión Informática [UI], Sindicato Único de Trabajadores Informáticos de la República Argentina [SUTIRA] y la Unión de Trabajadores, Sociedades de Autores y Afines [UTSA]) que oscilan entre

prácticas gremiales tradicionales –en sus formas de organización sindical formal, principalmente– y novedosas –en sus repertorios de acción y comunicación–, ante un perfil de representados juvenil, profesional y alejado en sus identificaciones personales de los sindicatos y la política como referenciales (Adamini, 2020).

El sector de SSI consiste en un sector productivo novedoso, que dio sus primeros pasos en los años setenta y se expandió en la década de 1990. Vivió un momento bisagra para la consolidación en nuestro país a partir el año 2003, bajo el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), cuando se lo definió como sector estratégico de la economía y se desarrollaron distintas políticas fiscales y crediticias de fomento, que en un contexto de crecimiento internacional de demanda de bienes y servicios informáticos propiciaron un crecimiento exponencial. Así, entre 2003 y 2020 se multiplicó la cantidad de empresas, ventas (especialmente las exportaciones) y trabajadores registrados. Este crecimiento se expresó a lo largo del país en el marco del nacimiento de diferentes *clusters* productivos que articulaban a universidades regionales, empresas del sector y entes estatales, como es el caso de Capital Federal, Mendoza, Rosario, Córdoba, Bariloche, Bahía Blanca, Mar del Plata y Tandil.

A pesar de este crecimiento productivo, comercial y laboral, diferentes autores de las Ciencias Sociales (Montes Cató, 2010; Murmis, 2015; Rabosto y Zukerfeld, 2017; Míguez, 2017) advierten cómo ello no se expresa en la calidad de las condiciones de trabajo de los informáticos, atravesada por la desregulación y la segmentación laboral. Ambas problemáticas se encuentran articuladas por la ausencia de un CCT sectorial que regule las condiciones de trabajo, ante el despliegue de la discrecionalidad empresarial en la definición de montos salariales, de sus actualizaciones y de las condiciones laborales en su conjunto, que se definen mayormente a partir de negociaciones individuales. Al respecto, Rabosto y Zukerfeld (2017) señalan que, a pesar de que el sector de SSI es el que más empleo registrado creó entre 1998 y 2014, fue el que menos incrementó sus salarios reales. Explican ese desfase por la ausencia de un sindicato reconocido formalmente (en su personería gremial) que habilite la celebración de instancias paritarias de negociación salarial. En 2020, AGC fue el primer sindicato del sector en obtener la personería gremial para representar a los informáticos de Capital Federal y provincia de Buenos Aires. A pesar de eso, aún no han logrado realizar una mesa paritaria ni celebrar un CCT sectorial.

En trabajos anteriores (Adamini, 2019; 2018), señalamos cómo esta situación laboral des-regulada conduce a un proceso de precarización segmentado que se expresa principalmente en la falta de actualizaciones salariales, en jornadas prolongadas e intensas y en una débil aplicación de los derechos sindicales, que afectan de distinta manera a los trabajadores informáticos según su nivel de experiencia laboral, el manejo de tecnologías demandadas por el mercado y su lugar de trabajo. Ante la ausencia de instancias colectivas de negociación, los informáticos negocian individualmente sus condiciones laborales y salariales. Esto perjudica a aquellos “obreros de bits” (Zukerfeld, 2013) que cuentan con menores herramientas para la negociación –por su poca experiencia laboral o calificaciones– y son, en su mayoría, los jóvenes que recién inician su trayectoria laboral y ocupan

los escalafones más bajos –como programadores o *testers*–, que son también los puestos más numerosos en el sector.

Como mencionamos recientemente, la consolidación comercial del sector favorece una alta demanda de trabajadores informáticos que, muchas veces, no resulta cubierta, y es señalada por los empresarios como una de las principales dificultades para el crecimiento del sector (FIEL-CESSI, 2018). Este contexto de un mercado laboral con alta demanda propicia una activa rotación laboral entre los trabajadores, que resulta una herramienta individual para mejorar sus condiciones laborales, especialmente las referidas a lo salarial. Resulta un sentido práctico compartido entre los informáticos que el pase por diferentes empresas es necesario en tanto estrategia de crecimiento profesional y como un espacio formativo en donde se adquiere “experiencia laboral”, que se convierte en el principal valor en juego a la hora de la retribución salarial y el ascenso de escalafones. Sin embargo, la ambigüedad de ese valor, ante la ausencia de un CCT que lo normativice/estandarice y su mediación por las propias representaciones de los empleadores que lo valúan, lo convierte en un criterio discrecional que individualiza retribuciones salariales.

La existencia de un mercado laboral de alta demanda de trabajadores desalienta las acciones colectivas, ante la primacía de esta estrategia individual (de rotación y negociación) para obtener mejoras laborales (Adamini, 2020). No obstante, operan además otros factores, que han sido identificados por estudios académicos como condicionantes de la baja sindicalización en el sector informático, entre los que podemos mencionar las prácticas empresariales antisindicales (que hasta prohíben la organización colectiva en los lugares de trabajo) (Montes Cató, 2010), la distancia identitaria de los trabajadores del sector hacia lo político-sindical (en articulación con su posicionamiento subjetivo como profesionales más que como trabajadores) (Ferpozzi y Zukerfeld, 2012), la segmentación contractual con incidencia de la modalidad *freelance* y la tercerización laboral (que segmenta al colectivo y dificulta la representación sindical de aquellos trabajadores que se encuentran por fuera de la modalidad asalariada) (Lenguita, 2010; Míguez, 2017), y la ausencia sostenida (hasta 2020) de un sindicato reconocido en su personería gremial que habilite la negociación colectiva y la celebración de un CCT sectorial (Rabosto y Zukerfeld, 2017).

A pesar de ello, se dieron en la historia del sector de SSI algunas acciones colectivas significativas, especialmente en grandes empresas ubicadas en Buenos Aires, Rosario y Córdoba (Del Fueyo, 2017). La primera de ellas fue en IBM, en 2011, en reclamo por mejoras salariales (ante la falta de aumentos), que implicó el primer paro de actividades en la historia del sector y dio nacimiento al sindicato Unión Informática. Posteriormente, se repitieron algunas acciones gremiales de movilización y paro de actividades en otras grandes empresas (entre las que se destacan Tata Consultancy, GBS-Novadata, Sonda), principalmente gestionadas por UI, que resulta el sindicato más combativo, con alta presencia en los lugares laborales con delegados en el área metropolitana.

De esta manera, podemos sostener que el sindicalismo informático no se caracteriza –en términos generales– por el desarrollo de una conflictividad

abierta. Este rasgo se combina con el desarrollo de prácticas de acción gremial novedosas, que los diferencian de otras más tradicionales dentro del movimiento obrero, por las particularidades de su proceso laboral postindustrial y del perfil juvenil-profesional de sus trabajadores. Entre ellos se destaca la militancia virtual, reflejada en el uso de los medios de comunicación virtuales (Facebook, WhatsApp, *mailing*) como principal canal de contacto y difusión; la centralidad de la formación y actualización profesional en sus demandas y servicios gremiales (Montes Cató, 2010); y la construcción de una imagen y comunicación gremial alejada del folklore sindical tradicional (Ventrici, 2019), con recursos gráficos y de humor en la presentación de sus demandas (Del Fueyo, 2019).

En un trabajo anterior (Adamini, 2018), donde analizamos las modalidades de organización gremial de las nuevas generaciones de jóvenes trabajadores, dimos cuenta de la centralidad que asume la militancia virtual, a partir del uso de redes sociales, correo electrónico y otros medios de contacto virtuales como forma de comunicación interna y externa. Este rasgo no resultaba exclusivo del sector informático, sino que incluía también al de otros sectores atravesados por el uso de TIC y el perfil juvenil de sus trabajadores, como *telemarketers* y becarios de investigación. Resulta, también, una estrategia de organización colectiva en un contexto laboral de limitaciones sindicales, normativas y empresariales.

4. El caso TIT-AGC: la alquimia en el paso de la autoorganización a la formalización sindical

4.1. El Polo Informático Tandil como contexto

El desarrollo del Polo Informático de Tandil (PIT) se dio de forma correlativa al crecimiento del sector de SSI a nivel nacional. Pasó de contar con menos de 10 empresas informáticas a principios del año 2000 a tener más de 50 en 2019, con 1.700 trabajadores asalariados registrados (CEPIT, 2019) (y un número indefinido de trabajadores independientes, que trabajan de modo *freelance*, en su mayoría para clientes internacionales). El impulso para la creación del PIT surgió en 2003, a partir de la universidad local (Universidad Nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires, UNICEN) que, en articulación con el Municipio de Tandil, propiciaron las condiciones físicas y fiscales para la radicación de empresas nacionales e internacionales, así como para la creación de emprendimientos locales, a partir de sus estudiantes y graduados (quienes hasta ese momento migraban a Buenos Aires ante la falta de oportunidades laborales ligadas al sector informático en su ciudad).

El perfil productivo del PIT es, principalmente, de *software factory*, caracterizado en gran medida por la prestación de servicios de desarrollo de *software* a medida a clientes nacionales e internacionales (muchas veces a través de esquemas de tercerización de tareas).⁶ La exportación de estos servicios, aunque con escaso valor agregado, implica una alta rentabilidad para las empresas locales ante la depreciación actual del tipo de cambio, por el atractivo internacional del bajo costo de la mano de obra en dólares, y se condice con el esquema nacional-productivo sectorial vigente a nivel nacional.

En términos de tamaño, la mayoría de las empresas del PIT son pequeñas y de origen local, aunque hay radicadas algunas empresas nacionales e internacionales reconocidas, que son las que cuentan con la mayor cantidad de personal, como Globant (con alrededor de 150 empleados), Grupo Assa (130) y Technisys (120), entre otras. Este perfil productivo y empresarial refleja la tendencia nacional del sector de SSI orientado mayormente a la provisión de servicios informáticos en pequeños emplazamientos productivos de menos de 10 trabajadores (Montes Cató, 2010; López y Ramos, 2018). A partir de la consolidación del Polo en Tandil, en 2010 surgió la Cámara de Empresas del Polo Informático de Tandil (CEPIT), que articula a representantes de las diferentes empresas del PIT y que, a partir de ese momento, asumió un rol central en el desarrollo del polo y en la articulación de actividades y políticas con la universidad regional y el propio municipio. Al poco tiempo, en 2012, apareció la primera agrupación gremial del PIT: Trabajadores Informáticos de Tandil (TIT), que nace como autoorganización y 6 años después, en 2018, se formaliza como delegación regional del sindicato AGC.

El carácter de ciudad media⁷ de Tandil propicia una cercanía cotidiana entre los trabajadores informáticos, los empresarios, los miembros de la universidad y del sindicato local. Esto implica la posibilidad de conocimiento y reconocimiento de cada uno de los actores en la espontaneidad de encuentros y charlas informales que se dan cotidianamente en diferentes espacios de socialización extralaborales. En relación con esto, notamos que esa red de conocimiento mutuo se convierte en un capital relacional, que es valorizado por las empresas en términos de negocios –a partir de recomendaciones y posibilidades de asociación– y también en términos del manejo de la fuerza de trabajo, a partir del acceso a información sobre desempeños y prácticas laborales. Por su parte, en el caso de los trabajadores, su capital social (de conocimiento de otros informáticos) se convierte en información sobre oportunidades laborales y sobre las condiciones laborales en las diferentes empresas.

No obstante, el contexto comunitario como ciudad media y su despliegue de prácticas de reconocimiento social y proximidad actúa como dispositivo de control (Gravano, Silva y Boggi, 2016) en los trabajadores, lo cual desalienta el desarrollo de protestas o acciones colectivas por temor a la estigmatización social que pueden sufrir en el mercado laboral (Duhalde, 2015; Silva, 2020). Diversos referentes nacionales de sindicatos del sector informático remarcan, en entrevistas que les realizamos, que perciben en las ciudades medias y pequeñas del interior un mayor temor a la organización sindical en comparación con los espacios urbanos más grandes.

En varias oportunidades nos han contactado compañeros de Tandil porque está este Polo Informático y están estas problemáticas, y allá los salarios son incluso más bajos que acá (en Capital Federal). Nos han contactado mucho, pero no avanzaron. Notamos como un temor excesivamente superior que los compañeros de acá, como que estaban muy preocupados por las posibles represalias (Secretario Nacional de Acción Social de la Unión Informática, entrevista personal realizada en 2019).

La incidencia de UTSA podría haber sido mayor, no por la postura de los trabajadores ante un gremio que los represente legalmente y con experiencia, sino que los propietarios de las empresas de Tandil conviven día a día con los trabajadores y esa característica los hace más vulnerables a la hora de reclamar puntualmente una situación irregular, y es ahí donde apunta la UTSA, a no exponer a los trabajadores, pero sí solucionar el problema puntual, más allá de si es afiliado o no (Delegado de UTSA seccional Mar del Plata, entrevista personal realizada en 2019).

A pesar de ello, se desarrollaron experiencias de sindicalización y autoorganización en la historia reciente del PIT, además del caso de la agrupación TIT-AGC. Si bien resultaron esporádicas y no tuvieron continuidad institucional, dan cuenta de cierto activismo entre los trabajadores del sector informático local. Vemos así cómo, en 2014, se dio el primer conflicto abierto en la historia del PIT, en la empresa Synapsis, ante el reclamo de los trabajadores por la falta de cobertura social familiar. El conflicto empezó, en primer lugar, con una negociación grupal entre algunos trabajadores y, ante la falta de respuestas favorables, continuó con la intervención del sindicato UTSA, que fue contactado personalmente por ellos. La cercanía de una delegación sindical regional en Mar del Plata facilitó la intervención presencial de referentes de UTSA en las negociaciones con las autoridades de la empresa y hasta con el propio Ministerio de Trabajo, y acabó por resolverse a favor de los trabajadores. Luego de ese conflicto, este sindicato no volvió a tener presencia en Tandil.

El segundo conflicto se dio unos meses después, en la empresa Grupo ASSA, y a diferencia del primero no contó ni con intervención sindical ni con un resultado favorable para los trabajadores. El conflicto surgió ante un reclamo ligado a la falta de aumentos salariales, a lo que se sumaron luego demandas por una mayor flexibilidad horaria para que los estudiantes-trabajadores puedan ir a cursar, y la mejora en la infraestructura del mobiliario de trabajo (sillas y computadoras). En función de la experiencia del anterior conflicto en Synapsis, los trabajadores autoorganizados buscaron (sin éxito) el apoyo sindical de UTSA y también de Unión Informática. Pero finalmente el conflicto se disipó y terminó sin la satisfacción de las demandas que lo movilaron. Al momento de su desarrollo, TIT se encontraba inactivo, y algunos de los trabajadores involucrados en dicho conflicto se integraron posteriormente a la agrupación para reactivarla, situación que se concretó a partir de 2015.

Por otro lado, otro sindicato que intervino –también de forma esporádica– en el PIT fue Unión Informática, a partir de la incorporación de un delegado normalizador –el primer delegado sindical en la historia del PIT– en una de las empresas más grandes de la ciudad, durante el año 2016. Su incorporación se dio a partir de que este actor se contactara virtualmente con el gremio, movilizado por su insatisfacción ante la falta de actualizaciones salariales. Sin embargo, duró unos pocos meses en el puesto gremial, y dimitió ante la falta de apoyo de sus compañeros y por el clima de deslegitimación de su tarea como delegado por parte de las autoridades de la empresa donde trabajaba.

Una de las personas de RRHH me quiso poner los puntos de entrada, diciéndome que yo no podía hacer absolutamente nada porque ellos no reconocían a la UI como un sindicato y entonces yo no tenía ningún poder. (...) Fue un poco chocante, pero esa fue la reacción, que yo no podía plantear en ningún momento hablar en nombre de ningún empleado de nada. Pero desde el área de RRHH después me fui enterando que me fueron tirando abajo y hablando con quienes podían con que era todo una truchada lo de la UI. Desde ese lado hablaban con los que tenían confianza diciendo que era cualquier cosa donde yo me había metido. Generaron ese rumor. (...) Cuando hablaba con todos, se notaba que les daba cosa, que no querían meterse por si la empresa lo viera mal, o los marginara, o los mandara a proyectos malos, o *feedback* malos. Y había otros a los que directamente no les importaba, porque la verdad es un rubro bastante particular en cuanto a los empleados. Estamos mal acostumbrados a que tenemos mucho trabajo y mucha rotación fácil, entonces con muchos de los que hablaba me decían para qué me voy a enroscar, si yo estoy disconforme busco otra empresa. Pero yo lo que les planteaba era: “¿Vas a hacer eso toda tu vida?” (Marcos⁸, trabajador informático del PIT y delegado normalizado de UI en 2016, entrevista personal realizada en 2019).

Sin embargo, más allá de estas acciones colectivas puntuales, a partir de nuestro trabajo de investigación sobre la historia del PIT notamos que las principales estrategias que despliegan los informáticos tandilenses frente a la precarización laboral son de tipo individual. Fundamentalmente, las negociaciones personales con los empleadores y la rotación laboral a otra empresa –o al modo *freelance*– son las principales estrategias para mejorar sus condiciones laborales (en mayor medida, salariales). Esto se ampara en particularidades del sector de SSI: por un lado, la ausencia de instancias de negociación colectiva y, por el otro, la existencia de un mercado de trabajo con alta demanda de informáticos que favorece su circulación por diferentes espacios laborales. No obstante, el contexto de Tandil como ciudad media muchas veces incide en la limitación de esa rotación: en primer lugar, al contar con menos empresas “donde rotar” –en comparación con otros *clusters* de grandes ciudades– y, en segundo lugar, al establecerse redes de cercanía y contacto entre los empleadores –formalizadas institucionalmente en la CEPIT– que muchas veces pueden condicionar la empleabilidad de aspirantes, por el intercambio de información sobre desempeños profesionales y, muchas veces, personales.

4.2. La mutación de TIT a AGC

La agrupación Trabajadores Informáticos Tandil surgió en 2012, en el marco de la consolidación del sector informático y de la revitalización sindical kirchnerista. Nació como una autoorganización gremial, a la que definimos como una “organización sindical informal” por su carácter periférico respecto de las estructuras sindicales tradicionales: no se encontraba inscripta jurídicamente, ni tenía un sistema de afiliación, representación ni estatuto. En sus orígenes, la agrupación se

posicionaba entre el campo laboral y educativo ligado al mundo informático, por el perfil de sus integrantes: jóvenes trabajadores informáticos tandilenses que se conocían como estudiantes de la facultad de Ciencias Exactas de la UNICEN. Si bien algunos de ellos habían tenido experiencia como militantes estudiantiles, para la mayoría era su primera experiencia de organización colectiva. El primer motivo/inquietud que señalan como puntapié para el encuentro fue la alta deserción de los estudiantes de la carrera de Ingeniería de la UNICEN, quienes, tentados por las empresas del polo (en crecimiento), se insertaban laboralmente antes de graduarse, y abandonaban luego sus estudios.

Nosotros pasamos por el centro de estudiantes. Pasamos por una militancia estudiantil, que por ahí contribuyó de mínima a tener la conciencia de que, si no nos juntamos, no llegamos a nada. También la militancia estudiantil nos acercó a los gremios. Tenemos un apoyo en lo universitario, que es de donde venimos y en donde nos hemos formado. Hoy en día en la facultad tenemos un apoyo, porque la facultad también se preocupa de que los alumnos se van y no vuelven. Hay una deserción. Quiere tener más ingresantes, pero no quiere perder egresados (Ángel, trabajador informático del PIT e integrante de TIT-AGC, entrevista personal realizada en 2019).

El año de su fundación, la agrupación TIT realizó algunos encuentros en la universidad regional para los que convocó a trabajadores informáticos locales. Allí, intercambiaron acerca de sus condiciones laborales y salariales, para construir un diagnóstico sobre el perfil productivo del polo, que, hasta ese momento, resultaba una incógnita. El vertiginoso crecimiento de las empresas y la cantidad indefinida de trabajadores informáticos que trabajan de forma *freelance* para el exterior impiden tener, aun hoy, una noción certera y oficial de la cantidad de informáticos que hay en Tandil. La única fuente pública de información local vigente es la de CEPIT, que agrupa a 50 de las más de 70 empresas informáticas existentes, y sostiene que en el PIT hay 1.700 trabajadores registrados (CEPIT, 2019). En términos de reconocer este amplio y heterogéneo universo de informáticos, TIT aspiraba, en sus inicios, a incluir como representados no solo a los asalariados, sino también a aquellos que trabajan de forma independiente (*freelance*), la mayoría para clientes del exterior del país.

Hay compañeros que no resisten algunas condiciones y de repente les surge una “oportunidad individual” y se van a trabajar *freelance* desde su casa con un buen sueldo y nosotros también eso, si el compañero está bien, lo celebramos. Es una salida individual, pero también es una realidad que tienen familia y que tienen que salir adelante, así que nos alegramos y también aspiramos a darle una representación a los que trabajan desde su casa, los *freelance* o teletrabajo (Miguel, trabajador informático del PIT e integrante de TIT-AGC, entrevista personal realizada en 2017).

Esta concepción ampliada de la representación gremial, por fuera del carácter asalariado tradicional, implicaba de parte de TIT una apuesta por la renovación en

las formas de organización sindical y, en cierta manera, estaba habilitada por el carácter informal de la agrupación. Por otro lado, estaba motivada por las propias características del sector informático, en donde el teletrabajo resulta una práctica generalizada y en expansión, que habilita modalidades de trabajo independiente que muchas veces encubren relaciones laborales de dependencia, pero cuya problematización aparece desdibujada ante los altos ingresos que perciben los informáticos al trabajar de forma *freelance* para clientes extranjeros.

Durante 2015 y 2016, luego de un año de inactividad, TIT continuó con reuniones abiertas, en la sede de la universidad local, en las que buscaban definir su identidad como organización, que aún giraba en torno a temáticas laborales y educativas. Entre ellas, podemos destacar el intercambio sobre condiciones de contratación de las empresas, que incluyó un proceso de reflexión sobre las experiencias pasadas de conflictos laborales en el polo (en 2014, en Synapsis y Grupo ASSA). Allí se identificaron demandas relativas al adicional remunerativo por título universitario, a la cobertura de prepaga para el grupo familiar, a la incorporación a planta permanente de trabajadores tercerizados, a los ajustes salariales igualitarios que reemplacen los ajustes por mérito, entre otras.

Hasta entonces, se definían como “un grupo de trabajadores autoconvocados de diferentes empresas radicadas en la ciudad de Tandil” que buscaba brindar un espacio de discusión para los trabajadores de la IT. Asimismo, señalaban como su misión “promover la unión y organización de los trabajadores informáticos en la ciudad” y “brindar herramientas para el desarrollo profesional” (Gacetilla, TIT, 02/08/14). Vemos cómo en esta etapa TIT construía su identidad colectiva a partir de tres referenciales: a) su condición de trabajadores; b) su condición de profesionales (informáticos); y c) su carácter local (de Tandil). Esto se refleja en el propio logo de la agrupación, que tiene un dibujo de la piedra movediza como insignia local. Además, su nombre se encuentra desprovisto de cualquier identificación gremial y política.

Nosotros todo esto lo hacemos para mejorar la condición laboral de cada uno en su trabajo y para que mejore el sistema informático en general. No lo hacemos para hacer quilombo, sino que queremos que el sector informático crezca. Que si hoy hay 10 empresas, que mañana haya 100. Que haya 10 mil trabajadores informáticos. Queremos que crezca. Ahora, nuestra apuesta es que crezca mejorando las condiciones laborales de los trabajadores, no que crezca a costa de la competencia entre las empresas, que se sacan los ojos por “te pago más”. ¿Cómo va a crecer el sector informático? Pagando mejores sueldos, teniendo reglas claras, teniendo aumentos todos los años para todos los empleados, teniendo programas de capacitación, flexibilidad para que los chicos que quieran ir a estudiar, que haya reconocimiento para el que estudia, que se lo premie, al que rinde un final, al que se reciba, premiando con plata (*risas*). Nos parece que, de esa manera, tratando bien y mejor al trabajador informático, a todos en su conjunto, no de manera heterogénea, a todos, va a crecer el sector y se va a apuntalar y vamos a estar todos felices (Charla pública ofrecida por TIT en el marco de FLISo, 22/04/17).

Las principales demandas laborales de la agrupación se enmarcaban en temáticas salariales: la homogeneidad de criterios en la definición de sus bandas, aumentos regulares y el pago de las horas extras, además de otros como el plus por título, idioma, entre otras. Esto se condice con el eje de conflicto en las pocas acciones colectivas que hubo en el sector a nivel nacional (Del Fueyo, 2017). La particularidad del sector de SSI, a pesar de la alta incidencia del empleo registrado, es su desregulación e individualización, ante la ausencia de CCT y paritarias, que provocan una segmentación salarial, en donde en un mismo puesto laboral y hasta en una misma empresa pueden convivir trabajadores con diferentes salarios. Mencionamos con anterioridad que se trata de un sector en el que predominan las negociaciones individuales, que benefician especialmente a quienes cuentan con mayores competencias y experiencia —a través del despliegue de contratos idiosincrásicos— (Dabos y Rivero, 2012) y perjudican en gran medida a la mayoría de los “obreros de bits”, trabajadores jóvenes que inician su carrera y no cuentan con experiencia ni herramientas para encarar una negociación individual.

Sobre los beneficios que hoy se dan queremos establecer un piso de derechos. Nos gustaría poder decir “este es el piso y de acá para abajo, nadie”. Y después empezar a subirlo de a poco. Vemos demasiada heterogeneidad y nos gustaría tener alguna normativa que nos permita decir “hasta acá”. Es un camino largo, pero con trabajo de base, con el apoyo de la universidad, del municipio no hemos tenido mucha respuesta, no sé cuánta atención le da al tema (Ángel, trabajador informático del PIT e integrante de TIT-AGC, entrevista personal realizada en 2019).

A partir de las publicaciones y gacetillas de TIT, que dan cuenta de las temáticas de sus reuniones, vemos cómo progresivamente la agrupación consolidó su perfil gremial, que culmina con su formalización como delegación regional del sindicato AGC en 2018. Al momento de explicar las razones por las cuales TIT se transforma en AGC regional Tandil, sus integrantes argumentan acerca de los límites institucionales que implicaba para ellos ser una autoorganización, en cuanto no poder representar en términos formales a los trabajadores ni pedir instancias de negociación con empleadores. Por otro lado, a partir de 2018 se incorporaron a la Mesa Intersindical de Tandil, una alianza gremial de diferentes sindicatos locales frente a la ofensiva neoliberal del gobierno de Macri. Allí, compartían reuniones y movilizaciones con gremios, que contribuyeron también en su propia socialización y consolidación sindical.

En concreto hoy por hoy no tenemos ninguna herramienta legal que nos permita golpear las puertas de una empresa, conversar con gerentes, CEO, quien sea, como para charlar sobre las condiciones y demás.

—¿Tienen esa aspiración de convertirse en sindicato?

Y sí. Lo vemos como una pata. Es necesario. Nosotros tuvimos aumentos pero la empresa de allá no... Pero hay que deconstruir un montón de mitos que hay alrededor, en esto de sos trabajador, sos profesional, sos autónomo. Estamos en relación de dependencia y somos trabajadores, si no tenemos

una herramienta colectiva, en general vamos a salir perdiendo. Nos salvaremos los menos, que tenemos mejores condiciones, pero es una cuestión de oferta y demanda (Miguel, trabajador informático del PIT e integrante de TIT-AGC, entrevista personal realizada en 2017).

Una vez que tenés la personería, empezar a hablar “en representación de”. A menos escala a nosotros a nivel local nos pasa eso. Nosotros vamos con TIT y todo, pero llega un punto en que necesitamos una herramienta, una estructura, personería jurídica. Por ejemplo, ahora la facultad nos propuso firmar un convenio marco y nosotros como TIT no tenemos nada, por eso quizás lo hagamos con AGC. Después entrar y golpear una puerta en una empresa no se puede. Uno le puede poner el pecho, pero sería mucho mejor decir “somos la delegación de AGC, o el nombre que sea, somos TIT, pero también legalmente tenemos un respaldo”. Son cosas que uno empieza a necesitar para representar y también las afiliaciones son herramientas. Ir y hablar con un compañero y decirle “bueno, vamos a afiliarnos, te va a salir plata o no te va a salir, no importa, pero es una herramienta para convencer, para hablar” (Simón, trabajador informático del PIT e integrante de TIT-AGC, entrevista personal realizada en 2018).

Vemos así cómo la “forma sindicato” asume relevancia como herramienta de representación colectiva, ante las limitaciones del carácter informal de su anterior estadio como autoorganización. Su opción para inscribirse como regional de AGC, frente al resto de los sindicatos con los que tuvieron contacto –como UTSA y UI–, se basa en el respeto por la autonomía local, el apoyo y la coincidencia en perspectivas con los principales referentes nacionales del sindicato. Al momento de comenzar a alinearse con AGC en 2017, aún no contaba con su personería gremial, pero se mostraba activo en sus relaciones políticas con el entonces ministro de Trabajo, Jorge Triaca, con quien participaron en instancias de capacitación y viajes internacionales, como a Conferencias de la OIT. La incorporación formal de TIT a AGC fue comunicada en un acto público, en julio de 2018. A pesar de ello, la agrupación mantuvo durante un tiempo su doble identidad como TIT-AGC, reflejada incluso en su perfil público de redes sociales.

Es una organización institucional que nos permite tener un peso de otra categoría a nivel local en el sector informático. (...) Queremos incentivar a los compañeros para que se sumen, se animen, porque en base a esa unidad está la fuerza que nos va a permitir ir teniendo conquistas, ser reconocidos, contar con una representación y poder encontrarnos con los empresarios para plantearle nuestro reclamo (Delegado del sindicato AGC regional Tandil, el día de la presentación formal de su carácter de delegación. Entrevista publicada en el *Diario El Eco*, 20/08/18).

En 2019, participan de su primer y, hasta ahora, único conflicto abierto en el PIT como sindicato. Ese conflicto se desencadenó a partir de la demanda por salarios

atrasados de instructores del Plan 111 mil⁹, orientada hacia la CEPIT, que era la organizadora y gestora del plan en la ciudad en articulación con el (entonces) Ministerio de Producción y Trabajo. El atraso en el pago de los salarios, que en algunos casos alcanzó los 10 meses, condujo a los instructores a autoorganizarse y reclamar a la cámara empresarial local. Ante la falta de respuestas, recurrieron a TIT-AGC, quien asumió su representación en el conflicto y realizó acciones estratégicas que condujeron a su resolución: en primer lugar, hacer público el conflicto a partir de su difusión en medios periodísticos locales y en sus redes sociales; en segundo lugar, gestionar una mesa de negociación con representantes del Ministerio. Finalmente, ante la presión pública, la CEPIT decidió acordar un plan de pagos de los salarios adeudados con los instructores, con sus propios fondos, a pesar de argumentar que el cese de pago se dio porque el Ministerio no les giraba el dinero acordado para ello.

El bolsillo de los trabajadores no puede ser el que pague los platos rotos ocasionados por errores administrativos, negligencias o incumplimientos por parte de la CEPIT y [el] Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación. Reclamamos el pago de una compensación. Reclamamos desde hace un mes una reunión ante el Ministerio para esclarecer la situación del convenio. Desde el gremio informático acompañamos a los instructores y nos ponemos a entera disposición de todas las partes para resolver este conflicto pero en caso de no prosperar el diálogo nos veremos obligados a tomar medidas legales para defender los derechos de nuestros compañeros y compañeras (Publicación de TIT-AGC en su red social Facebook, 24/5/2019).

Se trató de la primera acción colectiva pública y confortativa que TIT-AGC realizó en Tandil desde su nacimiento como autoorganización en 2012. Posteriormente, mantuvieron su perfil no combativo, y se focalizaron en sus actividades tradicionales vinculadas a la participación en instancias gremiales regionales, organización de charlas en la universidad local, realización de reuniones informativas y relevamientos —a través de encuestas virtuales— sobre la situación laboral y salarial de los trabajadores informáticos locales.

A partir de 2020, con la obtención de la personería gremial, comenzaron a definirse exclusivamente como sindicato y regional de AGC. Esto implicó un salto institucional, en el que consolidaron mecanismos formales, como la afiliación por descuento salarial, elección de delegados, participación en instancias de plenarios regionales, entre otros. Por otro lado, esa consolidación institucional reforzó la imagen pública del sindicato y su reconocimiento social por parte de los trabajadores, la universidad y el municipio.

Desde que entramos a AGC aumentó la burocracia, por el tema de papeles, seguimiento. Y al tener la personería, las empresas se terminaron de convencer de que no somos un grupo de trabajadores que se había juntado, sino que íbamos por algo más, nos empezaron a tomar más en serio. Incluso a nivel nacional sabemos que se convocó a empresarios para explicar

qué significaba tener un gremio, que es algo nuevo para las empresas del sector. (...) Acá hubo algunos diálogos informales (con CEPIT), porque nos cruzamos en los mismos lugares, pero donde no queda ningún tipo de registro de esas reuniones. Así que ellos lo pueden negar. Nos juntamos a tomar un café, a charlar, pero sin foto, sin mensaje, sin publicación de nada (Julio, trabajador informático del PIT e integrante de TIT-AGC, entrevista personal realizada en 2021).

En relación con los costos del proceso de formalización, además de la burocratización, se dio cierto distanciamiento en algunos trabajadores. En su anterior etapa, como autoorganización, TIT-AGC había logrado gran empatía entre diferentes sectores de trabajadores del polo, al construir una imagen desindustrializada de la agrupación, cercana a actividades formativas y alejada de referencias políticas. Su posicionamiento como sindicato, dentro de la estructura de AGC, implicó, además de una mayor formalización como agrupación, una institucionalización que quitó espontaneidad y cercanía en la imagen de algunos trabajadores. Además, en este marco de consolidación como organización, esa propuesta inicial de representación ampliada que buscaba incluir a trabajadores informáticos que trabajaban por cuenta propia, bajo la modalidad *freelance*, se desdibujaba ante la imposibilidad de incluirlos mediante el descuento salarial propio de la condición de asalariado en la que se erige el modelo sindical argentino.

Desde entonces, la delegación Tandil AGC marca una agenda sindical tradicional, en la que se incluyen como proyectos la constitución de una mesa paritaria para negociar colectivamente, la celebración de un CCT y la conformación de una obra social para los empleados del sector. Observamos al respecto una deslocalización en las prácticas y demandas respecto de sus inicios como autoorganización, y una consolidación orgánica a la estructura gremial nacional en la que se encuentran inscriptos.

Y el desafío grande que tenemos en términos estratégicos es el diálogo, sentar una mesa paritaria, entre pares, en el marco del Ministerio para empezar a trabajar en un convenio colectivo, como tienen todos sectores productivos de la Argentina, como ordena el modelo sindical argentino, el derecho colectivo, justamente para sentar en ese acuerdo el diálogo entre las partes, la definición de qué significa trabajar en este sector y qué significa ser informático (Entrevista radial al delegado regional de AGC en *La opinión de Tandil*, 01/09/2020).

Lo que se está reclamando es la mesa paritaria nivel nacional, no lo hicimos a nivel local por una decisión de la Comisión Directiva de AGC de apuntar ya a las cámaras a nivel nacional. Porque hay cámara acá [en Tandil], en Mar del Plata, en La Plata, en Bahía Blanca. Y si vamos cámara por cámara se pensó que iba a ser muy largo, y todas esas cámaras igual están agrupadas bajo la CESSI (Julio, trabajador informático del PIT e integrante de TIT-AGC, entrevista personal realizada en 2021).

No obstante, si bien la formalización gremial debilitó el carácter local y de representación ampliada que los definía como TIT, aún mantienen en sus prácticas cotidianas lazos institucionales con trabajadores informáticos independientes y actores extralaborales de la ciudad que marcan una continuidad con sus prácticas como autoorganización y dan un margen de su autonomía dentro de la estructura sindical en la que se insertan. Entre ellos, es posible observar, por ejemplo, los vínculos institucionales que mantienen con la MIT y la UNICEN, al participar activamente de ambos espacios y organizar acciones conjuntas en la ciudad de Tandil.

5. Reflexiones finales

Comenzamos este artículo con la propuesta de reflexionar acerca de los límites y desafíos del sindicato, como forma de organización de los trabajadores, en el marco de las transformaciones del mundo laboral. Para ello, escogimos el sector informático como espacio laboral estratégico donde indagar las nuevas tendencias postindustriales, en términos de organización productiva, formas contractuales y relaciones laborales, así como sus implicancias sobre las formas de organización colectiva de los trabajadores. Pensamos que en este sector reside una metáfora del cambio social en curso, por el carácter juvenil de la mayoría de sus trabajadores y por las nuevas tendencias laborales que contiene. En dicho marco, nos preguntamos qué implicancias tienen los cambios laborales en curso sobre las formas de organización colectiva de los trabajadores.

Utilizamos el caso de la agrupación Trabajadores Informáticos de Tandil y su proceso de formalización como delegación regional del sindicato Asociación Gremial de Computación como unidad de análisis para desarrollar el proceso reflexivo sobre la persistencia de la forma sindicato y sus limitaciones en el actual contexto laboral. Este caso resultaba atractivo en su análisis porque surgió como autoorganización gremial y se transformó al poco tiempo en un sindicato, a pesar de que las condiciones sectoriales indicaran tendencias hacia la desmovilización: por las prácticas empresariales antisindicales, la falta de reconocimiento jurídico de los sindicatos, las condiciones laborales postindustriales tendientes a la individualización (como el teletrabajo y el empleo *freelance*), el perfil juvenil-profesional despolitizado de la mayoría de los informáticos, y las particularidades de un mercado laboral caracterizado por una alta demanda de trabajadores calificados que favorece la rotación laboral como estrategia individual de mejora de las condiciones laborales. A pesar de ello, los informáticos se organizaron colectivamente en términos sindicales. Nos preguntamos por qué y cómo.

A partir del trabajo de campo cualitativo realizado por medio de entrevistas a referentes de la autoorganización de trabajadores informáticos TIT, devenida en AGC, encontramos que, a partir de la identificación de las limitaciones del carácter informal de su agrupación, transitaron su camino hacia la formalización como sindicato. Al momento de buscar viabilizar sus reclamos laborales descubrieron que requerían de un amparo institucional para su ejecución, que legitime y otorgue instrumentos, especialmente en relación con sus demandas salariales. Hubo un reconocimiento del carácter estructural de las problemáticas y de la necesidad de

enmarcar sus reclamos y prácticas en una estructura sindical, que los respalde y legitime en términos institucionales.

Dicha persistencia sindical como instrumento institucional no resulta exclusiva del sector informático, sino que, como señalamos a lo largo del artículo, da cuenta de la persistencia jurídica, social y simbólica en tanto forma hegemónica de representación colectiva de los trabajadores. La particularidad residió en encontrar dicha persistencia en un sector productivo como el de *software* y servicios informáticos, donde las tendencias laborales y empresariales tienden hacia la dessindicalización. Sin embargo, uno de los hallazgos de este trabajo consiste en señalar que esa persistencia del sindicato no se produce de forma pura entre los informáticos, sino que está tamizada a la luz de las particularidades postindustriales del sector, que implican ciertas renovaciones en los repertorios de acción, a partir de la incorporación de la militancia virtual y la construcción de una imagen alejada del folclore sindical tradicional.

Sin embargo, a pesar de estas renovaciones, observamos más continuidades que cambios en la forma en que los jóvenes trabajadores informáticos adoptan el sindicato como estructura. Esas continuidades se dan, sobre todo, en las formas de organización en términos de elección de delegados, celebración de estatutos y negociaciones colectivas, afiliación por descuento salarial, entre otros. La reciente obtención de la personería gremial del sindicato AGC profundiza dicha consolidación organizacional y genera expectativas sobre las implicancias que tendrá en las condiciones laborales, a partir de la posibilidad de concretar paritarias y un CCT sectorial. Pese a ello, demuestra también que, a pesar de los cambios en los repertorios de acción sindical, quedan pendientes renovaciones en las formas de organización para representar también a aquellos informáticos que quedan por fuera del modelo asalariado, como es el indefinido y creciente universo de los *freelance*, que aparecen como signo de los nuevos tiempos laborales.

Referencias

1. Este trabajo se enmarca en una investigación más amplia sobre precarización laboral y resistencias colectivas de los trabajadores informáticos de Tandil. Como parte de ella, entre 2017 y 2021 hemos realizado entrevistas a trabajadores informáticos que trabajan de forma asalariada, *freelance* y bajo la forma cooperativa, integrantes de la agrupación TIT-AGC, referentes sindicales nacionales (de AGC, UI y UTSA) y empresarios del PIT. También hemos relevado en ese período fuentes periodísticas locales (correspondientes al diario *El Eco*, *ABCHoy*, *Nueva Era* y el *Diario de Tandil*) y publicaciones virtuales de la agrupación TIT-AGC en su red social Facebook.
2. En 1956, tras el derrocamiento de Perón, se modificó del marco legal la distinción entre organizaciones con personería y sin personería, con el propósito de fortalecer la libertad sindical (Decreto N° 9.270/56). En 1958, tras el pacto entre Perón y Frondizi, se retoma la adjudicación de personería gremial (Ley N° 14.455), reafirmado en el gobierno peronista de 1973 (Ley N° 20.615). Durante la dictadura militar, en 1979, se reemplaza la Ley de 1973 por la Ley N° 22.105, que mantiene el rol del sindicato más representativo y fortalece la injerencia del Estado sobre las asociaciones, al disponer de la facultad de anular la personería, inhabilitar dirigentes e intervenir órganos directivos. Finalmente, en 1988, durante el gobierno de Alfonsín, se dicta la vigente Ley N° 23.551, que mantiene la personería y el criterio de mayor representatividad, pero quita las adjudicaciones de cancelación de personerías e intervención otorgadas al Estado durante la dictadura.

3. Mientras que en 2006 hubo 1.181 conflictos laborales protagonizados por organizaciones sindicales formales, solo hubo 92 protagonizados por organizaciones sindicales informales. Esta tendencia se mantuvo todo el período de revitalización sindical kirchnerista. Vemos así cómo, mientras que en 2014 hubo 2.385 conflictos protagonizados por organizaciones sindicales formales, solo 217 fueron de organizaciones sindicales informales (Fuente: MTEySS, 2015).
4. El sector de *software* y servicios informáticos (SSI) abarca el desarrollo de productos de *software* (programas informáticos para computadoras personales y empresas, aplicaciones para celulares y otros dispositivos) y la provisión de servicios de instalación, adecuación, renovación y soporte de dichos productos, además de la capacitación, consultoría y el desarrollo de páginas web. Se trata de un sector dinámico, en constante crecimiento, actualización y renovación, que atraviesa con sus productos y servicios al resto de los sectores de la economía, así como la propia cotidianeidad del mundo de la vida. En los últimos años, atravesó un fuerte proceso de expansión y diversificación productiva (que incluyó actividades ligadas a la biotecnología, la ciberseguridad, la logística de servicios financieros, el manejo de maquinarias, la simulación, la animación y los videojuegos, entre muchos otros).
5. Respecto de este último aspecto, el sector pasó de tener 14 mil empleados en 1996 a 112 mil en 2019 (Fuente: OEDE-MTEySS).
6. Como excepción a la tendencia de *software factory*, podemos señalar que en la facultad de Ciencias Exactas de la UNICEN existen tres centros de investigación científica (Instituto de Investigación en Tecnología Informática Avanzada, Instituto de Sistemas Tandil y Plasmas Densos Magnetizados) que, además de desarrollar investigación académica, desplegaron como *spin off* pequeñas empresas dedicadas a la innovación, a partir del desarrollo de actividades de alta tecnología, como la inteligencia artificial, la simulación de procesos, la realidad virtual, las aplicaciones nucleares, la informática médica, entre otras.
7. Se consideran ciudades medias a aquellos entornos urbanos de entre 50 y 500 mil habitantes. La ciudad de Tandil cuenta con 123.871 habitantes, según el último censo nacional (2010).
8. Los nombres de los trabajadores han sido cambiados por otros de fantasía, con el objetivo de preservar el anonimato en sus declaraciones.
9. El “Plan 111 mil” es un programa de capacitación, implementado en Argentina entre 2016 y 2019, que buscaba formar nuevos trabajadores (100 mil programadores, 10 mil ingenieros y mil emprendedores) para el sector de *Software* y Servicios Informáticos

Bibliografía

- Abal Medina, P. (2014). *Ser sólo un número más. Trabajadores jóvenes, grandes empresas y activismos sindicales en la Argentina actual*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Alfie, A. C. (2010). La crisis del modelo normativo sindical basado en los derechos exclusivos otorgados al sindicato con personería gremial. *El modelo sindical en crisis. Serie documentos en debate*. Buenos Aires, Argentina: CEFS.
- Antunes, R. (1999). *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Antídoto.
- Atzeni, M. y Ghiliani, P. (2008). Nature and limits of trade unions mobilisations in contemporary Argentina. *Labour Again Publications*. Amsterdam, Países Bajos: International Institute of Social History.
- Adamini, M. (2015). Reflexiones sobre la emergencia de “nuevas formas de organización no sindical” en el marco de revitalización del conflicto laboral durante la Argentina postneoliberal (2003-2015). Ponencia presentada en el 12° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, Argentina.
- Adamini, M. (2018) Resistencias sindicales informales frente a la precarización laboral juvenil en Argentina. *Século XXI - Revista de Ciências Sociais*, 8, 622-654.
- Adamini, M. (2019). Una mirada ampliada sobre la precariedad post-industrial: El caso de los trabajadores informáticos a partir de estudios sociales recientes. *Cuadernos de H Ideas*, 13(1), 1-23.
- Adamini, M. (2020). ¿Renovación sindical en tiempos post-industriales? Un abordaje a partir del caso de los trabajadores informáticos. *Pilquen*, 23(1), 65-79.
- Barattini, M. (2009). El trabajo precario en la era de la globalización. ¿Es posible la organización? *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, 8(24), 17-37.
- Battistini, O. (2010). Tiempos de cambio para viejas estructuras. *El modelo sindical en crisis. Serie*

- documentos en debate*. Buenos Aires, Argentina: CEFS.
- Bell, D. (1976). *El advenimiento de la sociedad post industrial*. Madrid, España: Alianza editorial.
- Béroud, S. y Bouffartigue, P. (2009). *Quand le travail se précarise, quelles résistances collectives?* París, Francia: La dispute.
- Castells, M. (1999). *La ciudad informacional. Tecnología de la información. Reestructuración económica y el proceso urbano regional*. Madrid, España: Alianza editorial.
- CEPIT (2019). Informe de movilidad social. <http://cepit.org.ar/informe-movilidad-social/>
- Dabos, E. G. y Rivero, A. G. (2012). Contratos idiosincrásicos en la atracción y retención del talento: tres estudios en organizaciones intensivas en conocimiento de la Argentina. *Estudios gerenciales*, 28, 3-12.
- Del Fueyo, J. I. (2017). Las prácticas sociales sindicales en la industria Informática Argentina. Trabajo presentado en el *13° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Asociación Argentina De Especialistas En Estudios Del Trabajo. Buenos Aires, Argentina.
- Del Fueyo, J. (2019). Conflictividad en el sector informático en la Argentina. *Estudios Del Trabajo. Revista De La Asociación Argentina De Especialistas En Estudios Del Trabajo (ASET)*, 58, 1-32.
- Drolas, M. A.; Montes Cató, J. y Picchetti, V. (2005). Las relaciones de poder en los espacios de trabajo. Ponencia presentada en el *XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Porto Alegre, Brasil.
- Duhalde, S. (2015). La dimensión política en el sindicalismo municipal del “interior” bonaerense. El caso de los gremios estatales en la ciudad de Azul. Ponencia presentada en el *12° Congreso Asociación Argentina De Especialistas En Estudios Del Trabajo*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- Etchemendy, S. y Collier Berins, R. (2008). Golpeados pero de pie: Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007), *Postdata* 13, 145-192.
- Ferpozzi, H. y Zukerfeld, M. (2012). El sindicalismo en el trabajo informacional: un análisis de la relación entre los trabajadores informáticos y el mundo gremial. Trabajo presentado en el *IV Congreso Anual de AEDA*. Buenos Aires, Argentina.
- FIEL-CESSI (2018). La economía de la industria argentina del software. Ley de Promoción del Software y su impacto en la evolución del sector. *Comparación Internacional*. <https://www.cessi.org.ar/comunicados/docs/Reporte-ECONOMICO-Fundacion-FIEL-CESSI.pdf>
- Gravano, A.; Silva, A. y Boggi, S. (2016). *Ciudades vividas. Sistemas e imaginarios de ciudades medias bonaerenses*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Café de las ciudades.
- Goldín, A. (1997). *El Trabajo y Los Mercados*. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.
- Kelly, J.; Waddington, J. y Heery, E. (2003) Union Revitalization in Britain. *European Journal of Industrial Relations*, 9(1), 25-42.
- López, A. y Ramos, A. (2018). El sector de software y servicios informáticos en la Argentina. Evolución, competitividad y políticas públicas. Informe del Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE). <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/software-servicios-informaticos-argentina.pdf>
- Lenguita, P. (2010). Las relaciones de teletrabajo: Entre la protección y la reforma. *Argumentos*, 23(64), 245-263.
- Longo, J. y Beliera, A. (2012). Sindicalismo y conflicto laboral. Debates para el análisis del Sindicato de Empleados de Comercio y Asociación de Trabajadores del Estado. Trabajo presentado en las *VII Jornadas de Sociología*. Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina.
- Longo, J. y Adamini, M. (2015). Procesos de precarización: algunos elementos para pensar a largo plazo la calidad del empleo en Argentina (1990-2017). Ponencia presentada en el *13° Congreso de la Asociación Argentina De Especialistas En Estudios Del Trabajo*. Buenos Aires, Argentina.
- Mochi Alemán, P. O. (2002), El movimiento del software libre. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 45(185), 73-89.
- J. Montes Cató (Coord.) (2010). *El trabajo en el capitalismo informacional. Los trabajadores de la industria del software*. Benavidez, Argentina: Poder y Trabajo Editores.
- Moody, K. (1997). Towards and International Social Movement Unionism. *New Left Review*, 225(1), 52-72.
- Moulier Boutang, Y. (2007). *Capitalismecognitif. La nouvelle grande transformation*. París, Francia: Ed. Amsterdam.

- Murmis, E. (2015). En la tecla. Condiciones laborales y organización de los trabajadores informáticos. *El Aromo*, 76. <https://razonyrevolucion.org/en-la-tecla-condiciones-laborales-y-organizacion-de-los-trabajadores-informaticos>
- Míguez, P. (2010). Automatización y revolución informática. Los cambios en el proceso de trabajo y sus efectos en el trabajo. En J. Montes Cató (Coord.), *El trabajo en el capitalismo informacional. Los trabajadores de la industria del software* (pp. 37-66). Benavidez: Poder y Trabajo Editores.
- Míguez, P. (2017). Trabajo, conocimiento y precariedad laboral en el capitalismo contemporáneo. *Revista Ciencias Sociales*, 93, 74-79.
- Neffa, J. C. (1999). Crisis y emergencia de nuevos modelos productivos. En E. de la Garza (Comp.), *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI* (pp. 39-70). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Palomino, H. (2000). Los sindicatos en la Argentina contemporánea. *Nueva Sociedad*, 169, 121-134.
- Rabosto, A. y Zukerfeld, M. (2017). Precarity, precariousness and software workers: wages, unions and subjectivity in the Argentinian software and information services sector. *Work Organisation, Labour & Globalisation*, 11(1), 87-102.
- Recalde, M. (2004). El sistema sindical argentino y la libertad sindical. *Revista Derecho del Trabajo*, DT 2004-B, 1030.
- Retamozo, M. y Moris, B. (2015). Sindicalismo y Política. La Central de Trabajadores Argentinos tiempos kirchneristas. *Estudios Sociológicos*, 97, 63-87.
- Silva, A (2020). Ciudades medias: problematizando la escala. *Newsletter*, 46, UNICEN-FACSO, 1-6.
- Senén González, C.; Trajtemberg, D. y Medwid, B. (2009). La negociación colectiva en la Argentina 1991-2007. En C. Senén González y P. Schettini (Coords.), *Trabajo y relaciones laborales en Argentina: sector formal e informal* (pp. 117-139). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Senén González, C. y Del Bono, A. (2013). *La revitalización sindical en Argentina y sus heterogeneidades culturales*. San Justo, Argentina: Universidad Nacional de La Matanza.
- Standing, G. (2013). *El Precariado. Una Nueva Clase Social*. Barcelona, España: Pasado & Presente.
- Svampa, M. (2000). *Desde Abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Svampa, M. (2011). Argentina, una década después. Del «que se vayan todos» a la exacerbación de lo nacional-popular. *Nueva Sociedad*, 235, 17-34.
- TIT (02 de agosto de 2014). *Gacetilla Quiénes somos*. <http://tittandil.blogspot.com.ar/>
- Touraine, A. (1973). *La sociedad post-industrial*. Barcelona, España: Ariel.
- Varela, P. (2013) Los sindicatos en la Argentina kirchnerista. Entre la herencia de los 90 y la emergencia de un nuevo sindicalismo de base. *Revista ARCHIVOS de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda*, 2, 77-100.
- Ventrici, P. (2016). La crisis del modelo sindical. Proyectos para la modificación de la Ley de Asociaciones Sindicales. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 27(52), 73-105.
- Ventrici, P. (2019) La nueva camada: Experiencias de renovación sindical protagonizadas por jóvenes en la última década. *Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo. Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 22(37), 97-124.
- Vicente, F. y Félix, M. (2008). *Nuevas y viejas prácticas organizativas de l@s trabajador@s frente a la precarización*. Buenos Aires, Argentina: El Colectivo.
- Yoguel, G.; Novik, M.; Milesi, D.; Roitter, S. y Borello J. (2004). Información y conocimiento: la difusión de TIC's en la industria manufacturera argentina. *Revista de la CEPAL*, 82, 139-156.
- Zukerfeld, M. (2013). *Obreros de bits*. Bernal, Argentina: UNQUI.

Recibido: 01/06/21. Aceptado: 20/10/21.

Marina Adamini, "La persistencia del sindicato en tiempos postindustriales. Un abordaje a partir del proceso de formalización gremial de trabajadores informáticos". *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 26, número 44, julio-diciembre 2022, pp. 59-81.

temas y debates

Acción estatal en el proceso de producción social de servicios sanitarios. El caso de la provincia de Santa Fe

State Action in the Process of Social Production of Health Services. The Case of the Province of Santa Fe

Melisa Orta, Carina Borrastero y Margarita Portapila

Melisa Orta es doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina
E-mail: melisaorta@gmail.com

Carina Borrastero es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
E-mail: cariborrastero@gmail.com

Margarita Portapila es investigadora en el Centro Internacional Franco-Argentino de Ciencias de la Información y de Sistemas, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina
E-mail: margarita.portapila@gmail.com

resumen

El propósito central de este artículo es analizar la orientación del accionar del Estado en el proceso de producción social de servicios dirigidos a garantizar el Derecho Humano al Agua y Saneamiento (DHAS). Esta cuestión será abordada a través del estudio del caso de la provincia de la Santa Fe, Argentina. Para poder analizar este proceso, partimos del Enfoque Estratégico Relacional de Bob Jessop. Adoptamos una estrategia metodológica cualitativa, basada en la reconstrucción de procesos a partir de la prensa escrita. Nuestra hipótesis sostiene que no logró configurarse una lógica estatal de gestión progresista que garantice el DHAS. Identificamos que la estrategia selectiva impulsada por el gobierno reforzó los principios de la lógica privatista de gestión de los servicios sanitarios.

summary

This article aims to analyse the orientation of state actions in the process of social production services to guarantee the Human Right to Water and Sanitation (HRWS). This issue will be addressed through the case study of the province of Santa Fe (Argentina). We hypothesise that a state management logic that guarantees the human right to water and sanitation is not achieved. To analyse this process, we consider the conceptual framework proposed by Jessop, which understands the State as a social relationship. We adopt a qualitative methodological strategy, based on the reconstruction of processes from the written press. We identified that the selective strategy promoted by the government reinforced the principles of the private logic of health service management.

palabras clave

acción estatal / derecho humano / agua y saneamiento / Santa Fe

keywords

state action / human right / water and sanitation / Santa Fe

Introducción

A nivel internacional, en las últimas décadas, tuvo lugar un incremento progresivo de la importancia que ha adquirido el problema de garantizar la universalización del acceso a los servicios vitales de agua y saneamiento (SAS). En el año 2002, según el Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y Saneamiento (PCM) a cargo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), un 11% de la población de América Latina y el Caribe (60 millones de personas) carecían de acceso a fuentes de agua mejorada y un 25% de la población (137 millones de personas) no tenía acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas¹ (OMS y UNICEF, 2004). Las desigualdades en el acceso a estos servicios esenciales conllevan serios problemas para la salud y deterioran la calidad de vida de las personas afectadas. Ante esta situación preocupante, en julio de 2010, Naciones Unidas (NU) estableció que el acceso seguro al agua potable salubre y al saneamiento constituye un derecho humano fundamental para el completo disfrute de la vida y de todos los demás derechos humanos (Resolución 64/292, 2010). El reconocimiento del DHAS trasciende la simple obligación de garantizar el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento e incorpora otros elementos que son consustanciales a estos derechos. Estos son: disponibilidad, calidad, accesibilidad física y tarifa asequible (Justo, 2013: 18-20). Asimismo, los países miembros de NU asumieron diferentes compromisos internacionales para enfrentar el desafío de reducir las desigualdades en el acceso a los Servicios de Agua y Saneamiento (SAS). De estos compromisos, cabe resaltar el de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000 y el compromiso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015 (Orta, 2020).

El propósito central de este artículo es analizar la orientación del accionar del Estado en el proceso de producción social de servicios dirigidos a garantizar el DHAS. Esta cuestión será abordada a través del estudio del caso de la provincia de la Santa Fe, Argentina. Nos focalizaremos en las 15 localidades que son provistas por la empresa pública Aguas Santafesinas Sociedad Anónima (ASSA). Los orígenes de esta empresa se remontan a principios del siglo XX, cuando la prestación de los servicios estaba a cargo del Estado nacional, bajo la gestión de Obras Sanitarias de la Nación (OSN).² A partir de la década de 1970, durante la dictadura cívico-militar del período 1976-1983, comenzó un proceso de descentralización de la prestación de los SAS. En la década de 1990, se inició un proceso de privatización de los servicios públicos y provisión de bienes colectivos. En este marco, se sancionó en la Provincia de Santa Fe, bajo el gobierno de Reutemann (1991-1995), la Ley N° 11.220/94, que dispuso la concesión de la prestación del servicio a capitales privados y la constitución del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS). En la gestión de la empresa que asumió la prestación de los servicios, estuvieron presentes los principios propios de la *lógica privatista*: el agua potable fue concebida como una mercancía y las personas eran las responsables de comprar estos servicios en forma privada; el acceso al agua domiciliaria era considerado un bien privado, disponible solamente para quienes podían pagar

por él; se admitía el corte del servicio a quienes no pagaban; y las decisiones eran tomadas por el sector privado sin ningún tipo de consulta a actores políticos o sociales (Castro, 2018).

En el año 2006, el poder ejecutivo provincial (PEP) rescindió el contrato de concesión de SAS con la empresa privada y constituyó la empresa ASSA, con mayoría accionaria del Estado provincial (Pesce, 2006). Es importante destacar que, si bien se reestatizó la principal empresa prestadora de SAS, el sistema actual de gestión de los servicios sanitarios en Santa Fe aún está regulado por la Ley N° 11.220/94, formulada y sancionada durante el proceso de privatización. Esta Ley establece que el Estado provincial debe asumir la responsabilidad de la prestación de los SAS en solo 15 localidades de la provincia, que representan el 59% de la población, mientras que las restantes están a cargo de sus gobiernos locales, que administran por sí o por terceros la prestación del servicio.

El objetivo del trabajo es analizar si, a partir de que se inicia el proceso de reestatización de los SAS, se logra modificar la orientación del accionar del Estado para superar los principios propios del modo privatista de gestión. En especial, nos proponemos indagar si se asume una lógica de gestión estatal progresista que tenga como principal objetivo garantizar el acceso a SAS respetando las condiciones que implica su consideración como derecho humano.

Para realizar el estudio, seleccionamos el período 2007-2015. Este recorte se debe a que en diciembre de 2007 se produjo un cambio de la fuerza política que ocupa el ejercicio del PEP. Después de más de 24 años de gestión del Partido Justicialista (PJ), asume la gobernación de Santa Fe la alianza denominada Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), que presentó como candidato a gobernador a un miembro del Partido Socialista (PS). La nueva gestión se propuso, en su primer plan estratégico y a diferencia de las anteriores, garantizar el derecho humano al agua en todo el territorio provincial.

En nuestro análisis de este proceso, partimos del Enfoque Estratégico Relacional (EER) propuesto por Bob Jessop (2008a y 2017). El autor se inscribe en la tradición teórica que entiende al Estado como una relación social, es decir, que rompe las fronteras analíticas entre Estado, mercado y sociedad. Esta concepción nos conduce a realizar un análisis que involucre el accionar del Estado inscripto en el proceso social que estudiamos, atravesado e intrínsecamente constituido por los vínculos que se establecen entre los actores estatales y no estatales.

Nuestra hipótesis sostiene que, pese a la reestatización de la empresa pública de provisión de SAS y a los principios garantistas declarados de la fuerza gobernante en el PEP que tuvo la mayor incidencia sobre su derrotero, no logró configurarse una lógica estatal de gestión progresista que garantice el DHAS.

En el siguiente apartado, se desarrolla el marco conceptual y metodológico de la investigación. Luego, presentamos el análisis empírico del período propuesto. Por último, exponemos las conclusiones que se desprenden del análisis desarrollado.

1.1. El Enfoque Estratégico Relacional de Bob Jessop: el accionar del Estado inserto en la complejidad de un proceso social

Para poder abordar cómo se desempeña el Estado existen distintos enfoques teóricos que podemos agrupar bajo dos categorías: enfoques estado-céntricos y enfoques socio-céntricos (Oszlak, 1997; Garretón, 2001; Acuña y Smith, 2007; Fernández y García Puente, 2012).

Dentro del enfoque estado-céntrico, una de las perspectivas principales que se preocupa por investigar el modo que asume la intervención estatal en los procesos sociales es el neoinstitucionalismo. Los estudios realizados desde esta perspectiva tomaron relevancia a inicios de la década de 1980 y se focalizan principalmente en el estudio de los procesos de desarrollo. El neoinstitucionalismo resalta la centralidad del Estado en el impulso de procesos de desarrollo económico, en contraposición a los lineamientos impuestos por el enfoque neoliberal, que defiende la reducción del rol del Estado al de garante de la acumulación privada de ganancia y la noción de que el mercado tiene capacidad de autorregularse. Uno de los trabajos más importantes es el de Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985), titulado *Bringing the State Back In [El Estado regresa al primer plano]*. Los autores demuestran que la posibilidad de que el Estado desempeñe un rol central en el direccionamiento de los procesos de desarrollo depende de las capacidades históricamente construidas en las estructuras estatales. Las debilidades o fortalezas de los Estados, de acuerdo con Evans (1996), están vinculadas con la presencia (o ausencia) de un cuerpo burocrático cohesionado y especializado (capacidades institucionales) y con una serie de lazos sociales que vinculan este complejo institucional con la sociedad y proveen vías para negociar objetivos de acción y políticas públicas (capacidades relacionales). Desde esta perspectiva, entonces, la efectividad de la intervención estatal está relacionada con el grado de autonomía y las capacidades del Estado.

En esta investigación, proponemos realizar un abordaje del accionar del Estado desde el Enfoque Estratégico Relacional (EER) propuesto por Bob Jessop, que se inserta dentro de la tradición teórica que concibe al Estado como una relación social (Jessop, 2008a). El autor considera que la configuración institucional característica de cada Estado, que comprende el aparato estatal, las capacidades estatales y los recursos estatales, actúa como una serie de restricciones estructurales para los cálculos y las estrategias de los actores. Sin embargo, Jessop afirma que el modo en el que se utilizan estos instrumentos, es decir los cursos de acción que ponen en marcha los actores estatales, está determinado por los equilibrios cambiantes en las relaciones de poder entre las fuerzas políticas hacia el interior del Estado y las relaciones estratégicas que establecen con distintas fuerzas sociales. Es por esto que el presente trabajo se centra en el análisis de la diversidad y complejidad de la intervención estatal, que involucra las distintas estrategias que desarrollan las fuerzas políticas que ocupan el poder ejecutivo del Estado para garantizar el acceso a bienes colectivos básicos de consumo; los conflictos y las luchas que se establecen entre los actores involucrados en el proceso de producción social de SAS; las relaciones de poder entre estos actores; y las incidencias que tienen estos

modos de relación social en la configuración y reconfiguración del accionar de la fuerza política gobernante, entendido como los proyectos políticos y las políticas públicas resultantes de este proceso. Esta concepción nos conduce a realizar un análisis que involucre el accionar del Estado inscripto en la totalidad del proceso social que estamos estudiando, que nos permita no sustraerle su indudable especificidad y relevancia en la configuración de las relaciones sociales.

Jessop retoma a los autores –particularmente a Weber– que definen al Estado a partir de la presencia de tres elementos: aparato institucional, territorio y población. Analiza la relación que existe entre estos tres elementos constitutivos y establece la definición siguiente:

El núcleo del aparato estatal está compuesto por un conjunto relativamente unificado de instituciones y organizaciones empotradas en la sociedad y formalizadas socialmente y que son estratégicamente selectivas [aparato estatal], cuya función socialmente aceptada es la de definir y aplicar decisiones colectivas vinculantes para los miembros de una sociedad [población] de una determinada área territorial [territorio] en nombre del interés común o la voluntad general de una comunidad política imaginada que se identifica con ese territorio [idea de Estado] (Jessop, 2017: 93).

En su definición, el autor propone considerar un cuarto elemento, la “idea de Estado”, entendido como el proyecto estatal que define la naturaleza y las finalidades de su acción y que sirve para justificar la legitimidad del monopolio del uso de la fuerza física. Aquí identificamos dos monopolios, el monopolio de la coerción y el monopolio de la legitimidad política. Asimismo, el Estado posee el monopolio de la recaudación de los tributos y de la administración de los bienes comunes. La administración de estos monopolios le otorga al Estado una especificidad y relevancia en la configuración de las relaciones sociales. Solo el Estado posee el poder de coerción, la capacidad organizativa, los recursos económicos y legitimidad política necesarios para hacer efectivo el DHAS.

Jessop afirma que la territorialización del poder político y la creación de la población sobre la que se ejerce ese poder son logros históricos fundados en luchas y, por tanto, son contingentes; están sujetos a los cambios en los equilibrios de poder resultantes de esas luchas. A partir de esta concepción general del Estado, propone un marco analítico específico para su estudio. Este enfoque profundiza en el análisis de esas confrontaciones sociales que imponen visiones determinadas, que con el tiempo se consolidan y se cristalizan en instituciones. Para ello, Jessop se apoya en los teóricos marxistas –particularmente Poulantzas– que proponen abandonar la visión de Estado como cosa o sujeto simple y comenzar a analizar el poder del Estado como una relación social compleja, como una condensación material de relaciones de fuerzas (de poder) entre las clases y fracciones de clases (Poulantzas, 1978, citado en Jessop, 2008b: 123).

En este sentido, la concepción del Estado como una relación social implica dos cuestiones adicionales. Por un lado, que el Estado no puede ser considerado como un ente monolítico, sino como una relación social de poder entre distintas fuerzas

políticas. En el interior de los aparatos y ramas del Estado están representadas distintas fracciones de clases, con sus propios intereses y modos de cálculo político, que entran en conflicto para tornar hegemónicos ciertos modos de definición de lo público y lógicas de gobierno de los bienes comunes y colectivos. Por otro lado, el Estado está constituido y condicionado por las relaciones que establece con los actores no estatales. Las acciones o inacciones del Estado están codeterminadas por los vínculos que establece con los actores económicos y de la sociedad civil, así como por el grado de movilización y lucha social presente en una sociedad.

De esta manera, las estrategias impulsadas por el Estado no pueden ser plenamente coherentes, ya que están atravesadas por esta lucha entre las distintas fracciones en el interior del Estado y las relaciones que se establecen con los actores no estatales. A este modo de entender el accionar del Estado, Jessop lo define como *selectividad estratégica*. Las acciones (o inacciones) del Estado reflejan el mayor acceso que tienen algunas fuerzas sociales al aparato del Estado y la mayor probabilidad de que sus demandas sean satisfechas (Jessop, 2008a: 30).

En este sentido, hablar de relaciones sociales que constituyen la acción estatal supone identificar cuáles son las distintas acciones sociales que se ponen en correspondencia, quiénes son los actores que las llevan adelante (intra y extra Estado), los conflictos que se establecen y las relaciones de poder entre estos actores. Si se considera que el Estado no es un aparato institucional monolítico, con una identidad política homogénea y apriorísticamente definida, ni objetivos unificados y consistentes (Jessop, 2008a), se prestará atención, en mayor medida, a las estrategias que desarrolla el FPCyS desde el PEP para garantizar el acceso a bienes colectivos básicos. Esta decisión se debe a que es el partido que ocupó el gobierno del Estado provincial durante el período estudiado y, además, del análisis de nuestro instrumento empírico surgió como la fuerza política que protagonizó el proceso que estamos estudiando.

Según la bibliografía especializada en las formas de prestación de los servicios públicos, los pilares para avanzar en una gestión progresista de los SAS son: a) buena calidad del servicio; b) universalización; c) eficacia en la satisfacción de las necesidades y participación ciudadana; d) reconocimiento del derecho humano al agua y al saneamiento; e) establecimiento de subsidios directos y cruzados de acuerdo al nivel socioeconómico de los distintos grupos sociales y prohibición del corte del servicio por falta de pago; f) sustentabilidad del servicio y gestión integrada del recurso hídrico; g) buenas condiciones laborales; y h) existencia de una legislación progresista que regule y garantice los principios de la gestión pública (Hachfeld, Terhorst y Hoedeman, 2009: 5-6).

Entonces, para abordar el análisis de la política hídrica, a partir de un enfoque estratégico relacional del accionar del Estado provincial, nos propusimos las siguientes preguntas de investigación: ¿cuáles fueron los actores involucrados en el proceso de producción social de SAS en la provincia de Santa Fe durante el período 2007-2015? ¿Cuáles fueron sus acciones más relevantes? ¿Cómo se relacionaron estos actores? ¿Qué actores prevalecieron en la determinación del curso de efectos de las acciones encaradas durante el proceso de producción social de

los SAS? ¿Cuál fue la estrategia selectiva del actor prevaleciente en el proceso de luchas en torno al DHAS a partir de la provisión pública de los SAS durante el período estudiado? ¿Logran las fuerzas sociales y políticas que luchan por hacer efectivo el DHAS, con sus acciones, o con la potenciación de su fuerza a través de la conformación de alianzas más amplias, modificar las trayectorias que dificultan o imposibilitan la concretización de estos derechos? ¿Cómo logró la fuerza política gobernante continuar la reproducción de la lógica privatista de gestión de los SAS?

1.2. Sobre la propuesta metodológica

Para poder abordar el accionar del poder ejecutivo del Estado provincial inserto en una complejidad de relaciones sociales, se adoptó una metodología de reconstrucción de procesos a partir de la prensa escrita, utilizada en diversas investigaciones de América Latina sobre conflictividad social.³ Según el objetivo de observar si se modifica el modo de intervención del gobierno provincial en el proceso social de producción de SAS, conformamos una base de datos de noticias, integrada por las dimensiones siguientes: localización espacio-temporal de la acción; sujeto que realiza la acción; forma de acción; destinatario de la acción; contra quién se realiza la acción; problema que origina la acción; y orden en el que se inscribe el problema (social, económico o político).

Seleccionamos dos diarios de relevancia de la provincia, *La Capital* de Rosario y *El Litoral* de Santa Fe. La selección también se debe a que son los dos diarios con mayor trayectoria histórica en la provincia (fueron fundados hace más de un siglo). Además, *La Capital* tiene su sede en la ciudad de Rosario y releva hechos de la región sur de Santa Fe, mientras que *El Litoral* tiene su casa central en la ciudad de Santa Fe y cubre principalmente el territorio centro y norte de la provincia. Constatamos esto a partir del registro de la localización de cada una de las acciones identificadas en las noticias analizadas. Analizamos 150 noticias de los años 2010 y 2011, los dos años en los cuales la prensa contemplada reflejó mayor cantidad de noticias y tuvo lugar una serie de hechos y sucesos relevantes que serán analizados en el apartado empírico.

Es necesario considerar que la prensa tiene un doble carácter: refleja lo que sucede en la realidad y construye la realidad. Es por esto que en sí misma constituye una muestra sesgada de lo que sucede en la realidad, por la propia estrategia editorial de cada periódico. No obstante, en los estudios basados en la metodología que adoptamos se pone de manifiesto que, si la muestra es seleccionada de manera sistemática, de más de un periódico, con noticias registradas en todas las semanas del período estudiado, y una selección de observables que posibilite no dejar de lado ningún atributo que caracterice al tema en estudio, es posible reconstruir un proceso que estará compuesto por una configuración de acciones. En definitiva, se podrá reconstruir de este modo un hecho social (Kloster, 2016: 40).

Para completar el período de estudio y tener una mayor comprensión de los tipos de relaciones predominantes, los conflictos y los problemas que originan las acciones, realizamos 14 entrevistas en profundidad a actores clave (7 a funcionarios

políticos, 2 a personal técnico y 5 a miembros de organizaciones sociales), analizamos 20 documentos institucionales y relevamos los datos de cobertura de agua y cloacas provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y por el ENRESS.

2. Análisis empírico del período 2007-2015

Como mencionamos, en diciembre de 2007 se produce un cambio de la fuerza política que ocupa el gobierno del Estado. Después de más de 24 años de gobierno del PJ, asume el ejercicio del PEP la alianza FPCyS. El nuevo gobierno dio inicio a un proceso de cuestionamiento y redefinición de los lineamientos principales de la política pública en torno a los SAS en la provincia y diseñó una nueva política hídrica para Santa Fe, uno de cuyos objetivos principales era el de garantizar el DHAS en todo el territorio provincial (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2012). Asimismo, se propuso formular y sancionar un nuevo marco normativo de gestión de los SAS que garantice las condiciones necesarias para hacer efectivo el DHAS.

Las acciones emprendidas por el FPCyS responden a los objetivos de política hídrica presentes en su programa electoral, como por ejemplo: incorporar el agua (para subsistencia y desarrollo) como un derecho humano en la Constitución provincial; reconocer que corresponde al agua una política de Estado en la provincia; fortalecer las capacidades técnicas de la provincia y de los municipios para la gestión integrada del agua (FPCyS, 2007).

En el apartado siguiente, responderemos las preguntas de investigación planteadas a partir del análisis empírico de la base de datos de noticias. A su vez, complementaremos esta información con las entrevistas realizadas y el estudio de los documentos institucionales más relevantes en el proceso.

2.1. ¿Quiénes fueron los actores que llevaron adelante el proceso de producción social de los SAS en las localidades provistas por ASSA?

Una primera aproximación al análisis de la base de datos permitió constatar la complejidad del proceso social de producción de SAS en las localidades provistas por ASSA, debido a que está involucrada una gran diversidad de actores en las acciones identificadas.

Con relación a los actores comprendidos dentro del campo estatal, encontramos la participación de los tres niveles de gobierno. En el nivel municipal, estuvieron presentes intendentes y concejales oficialistas y opositores de las localidades provistas por ASSA. A nivel provincial, estuvieron involucradas autoridades políticas pertenecientes al PEP: gobernador, Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente (MASPyMA), ENRESS y ASSA. Asimismo, participaron senadores y diputados provinciales del FPCyS, del PJ y del Frente para la Victoria (FpV). También estuvieron implicados actores pertenecientes al nivel nacional: la Defensoría del pueblo de la Nación y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

En cuanto a la sociedad civil, las identidades político-sociales presentes fueron: la prensa escrita, colegios profesionales, la Cátedra Libre del Agua y asociaciones de defensa de los derechos de usuarios y consumidores. Por otro lado, encontra-

mos la presencia de representantes del sector económico, trabajadores y empresarios: la Cámara de empresas inmobiliarias de Rosario y el Sindicato del Personal de Obras Sanitarias de Rosario. El Sindicato participa porque los trabajadores de ASSA están comprendidos bajo su convenio colectivo.

Por último, los actores individuales que participaron fueron vecinos usuarios de los servicios, vecinos sin cobertura, profesores y equipos de investigación de distintas universidades públicas.

2.2. ¿Cuál fue el protagonismo de los actores en la totalidad de los hechos registrados?

Para poder dar cuenta de esta pregunta, debimos realizar un agrupamiento de los actores involucrados. Los clasificamos en dos grandes campos, Orden Gubernamental Institucional (OGI) y Sociedad Civil (SC). Dentro de la SC, aquellos actores que participan insertos en el marco de una organización fueron caracterizados como Identidades Político-Sociales (IPS). Los actores de la sociedad civil que intervienen fuera del marco de una organización, o que se organizan frente a una situación específica y luego se disgregan, los denominamos actores individuales (AI).

Se encontró que los actores con mayor protagonismo dentro del proceso social de producción de SAS pertenecen a las distintas ramas del Estado y representan un 73% del total de acciones registradas. Dado esto, nos interesa observar con más profundidad algunas de sus características. En el Cuadro N° 1 se puede observar que el OGI a nivel provincial fue el que realizó la mayor cantidad de acciones, con un 80%, y la fuerza política oficialista fue la que tuvo el mayor protagonismo dentro de este nivel (75%).

Cuadro N° 1. Grado de participación de los distintos niveles del OGI por fuerza política en porcentaje

Nivel OGI	Grado de participación		
	FPCyS	Otras fuerzas políticas	Total
Provincial	75	5	80
Local	3	14	17
Nacional	-	3	3
Total	78	22	100

Fuente: elaboración propia.

2.3. ¿Cuáles fueron las acciones generadas por las distintas problemáticas relacionadas con la provisión de SAS en las localidades provistas por ASSA?

Para abordar esta cuestión, pondremos nuestra atención en analizar qué tipo de acciones predominaron y cuáles fueron los problemas que las originaron. Con relación al tipo de acción, además de considerar si son o no confrontativas, las clasificamos en enunciativas, institucionalizadas y directas.

Respecto de los tipos de problemas, los más relevantes, comprendidos dentro del orden socioeconómico, son los siguientes: a) valor de la tarifa: aumento, obtención de subsidios, tipos de regímenes tarifarios; b) medios de producción: reparación de infraestructura, realización de obras, ampliación de redes de acceso a los SAS, obtención de financiamiento, diferencias entre la macro y la micro medición; c) acceso a servicios básicos: escasez de agua por sequías, problemas de calidad y cantidad de agua, pérdidas en las redes de agua, demandas para que se garantice el acceso a servicios básicos; d) salud: riesgo de contraer enfermedades por consumir agua de mala calidad; e) contaminación del recurso hídrico: volcamiento de desechos cloacales, agrarios e industriales en cursos de agua superficiales.

Por otro lado, clasificamos los problemas de orden político: a) modos de regulación del Estado: regulación y control de los prestadores de SAS, regímenes impositivos, modificación del marco regulatorio de SAS; b) modos de intervención del Estado: falta de políticas públicas que solucionen el problema de acceso a SAS y críticas al modo en el que acciona el PEP.

En el Cuadro N° 2 podemos observar que un 27% de las acciones son sin confrontación y el 73% restante son hechos de conflicto. De las acciones sin confrontación, el 73% fueron institucionalizadas y un 27% enunciativas. Con relación al problema que las origina podemos ver que en su mayoría se inscriben en el orden socioeconómico, con un 81%.

Cuadro N° 2. Hechos con y sin confrontación por tipo de acción y orden del problema

		Orden (en porcentaje)		
		Tipo de acción	Socio-económico	Político
Sin confrontación 27%	Institucionalizada	60	13	73
	Enunciativa	21	6	27
	Total	81	19	100
Con confrontación 73%	Institucionalizada	25	4	29
	Enunciativa	58	10	68
	Directa	2	1	3
Total	85	15	100	

Fuente: elaboración propia.

Respecto del ámbito de las acciones de conflicto, podemos observar que predomina el acto enunciativo, con un 68% del total, lo cual indica que la confrontación se manifestó predominantemente en el campo discursivo. Hay una mayor prevalencia de las críticas, quejas y reclamos a través de medios orales o escritos. Encontramos que las acciones concretas mediante mecanismos institucionalizados (29%) o por hechos directos (3%), como movilizaciones, manifestaciones o decisión de dejar de pagar tarifas, tuvieron un peso menor en el proceso. Si nos fijamos en el principal orden del problema que origina estas acciones, encontramos una fuerte presencia de cuestiones socioeconómicas (85%).

Luego de presentar las características generales más relevantes que asumió el proceso estudiado, pasamos a analizar las acciones realizadas por el gobierno provincial.

2.4. ¿Cómo actuó el gobierno provincial? ¿Cuál fue su estrategia selectiva?

Como lo propusimos en nuestros objetivos, nos interesa estudiar cómo fue la estrategia selectiva de la fuerza política que ocupó el ejercicio del PEP con relación a las localidades que son provistas por ASSA. Es por ello que resulta significativo profundizar en el análisis del tipo acciones que realizó y cuál fue el orden del problema que las originó.

En el Cuadro N° 3 podemos observar que el 34% de las acciones realizadas por el PEP fueron de carácter no confrontativo y el 66% restante fueron hechos de conflicto.

Cuadro N° 3. Hechos con y sin confrontación realizados por el PEP

		Orden (en porcentaje)		
		Socio-económico	Político	Total
Sin confrontación 34%	Tipo de acción			
	Institucionalizada	64	9	73
	Enunciativa	21	6	27
Total		85	15	100
Con confrontación 66%	Institucionalizada	23	8	31
	Enunciativa	52	17	69
	Total	75	25	100

Fuente: elaboración propia.

Dentro de las acciones sin confrontación, un 73% son institucionalizadas y el 27% restante enunciativas. Con relación al problema que origina estas acciones, un 85% son de orden socioeconómico y un 15% de orden político. Tienen un peso preponderante los problemas de orden socioeconómico cuando el tipo de acciones que se emprenden son institucionalizadas, con un 64%.

Si consideramos las acciones con confrontación, podemos ver que el principal problema que origina estas acciones es nuevamente de orden socioeconómico (75%) y que predominan las acciones enunciativas (69%). Analizaremos con más profundidad entonces las acciones con y sin confrontación originadas por problemas de orden socioeconómico, puesto que prevalecen y permitirán encontrar indicios de la estrategia predominante del PEP.

En el Cuadro N° 4, podemos observar que el tipo de problema que predominó dentro de las acciones realizadas por la fuerza política oficialista es el valor de la tarifa (39%). Dentro de este problema, todas las acciones originadas son de confrontación y predominan los problemas por pedidos de aumento tarifario realizados por ASSA (alcanzan un 32%).

Cuadro N° 4. Hechos realizados por el PEP por tipo de problema desagregado del orden socioeconómico

Tipo de problema	Subtipo de problema	Porcentaje		Total
		Con confrontación	Sin confrontación	
Valor de la tarifa (39%)	Aumento de tarifa	32	-	32
	Otros	7	-	7
Medios de producción (32%)	Realización de obras	3	21	24
	Otros	5	3	8
Otros (29%)		16	13	29
Total		63	37	100

Fuente: elaboración propia.

El análisis de los cuadros N° 3 y 4 evidencia la estrategia implementada por el FPCyS de aumentar progresivamente la tarifa. Esta estrategia se constata a través de entrevistas realizadas a representantes de la principal fuerza política de la oposición y al presidente del directorio del ENRESS, quienes manifestaron que, a partir de que asumió el gobierno de la provincia el FPCyS, cambió la lógica de acción de la empresa pública. Cuando la empresa fue reestatizada en el año 2006, bajo el gobierno del PJ encabezado por Jorge Obeid (2003-2007), se había establecido como política mantener estable el valor de la tarifa. A partir de que asumió el FPCyS, en diciembre de 2007, la decisión de ASSA fue aumentar progresivamente la tarifa para cubrir los costos operativos de producción de los SAS. A continuación, citamos fragmentos de estas entrevistas:

Durante el gobierno de Jorge Obeid, se había tomado la definición de no aumentar tarifas. Eso hacía que el gobierno con sus propios recursos se hacía cargo del sostenimiento y mantenimiento de la empresa. Cuando llega en el 2007 Binner, la política fue diferente. Hubo una idea de que el funcionamiento de la empresa se bancara a través de la tarifa y por lo

tanto empezó a haber fuertes incrementos tarifarios, muy duros a partir del año 2008 en adelante (entrevista realizada a diputado provincial por el PJ, 25/07/2019).

Asimismo, este aumento progresivo de la tarifa se vio acompañado por una disminución de la inversión del gobierno provincial, como se pudo constatar en la siguiente entrevista:

La inversión total entre gastos operativos y gastos de inversión del Estado provincial en ASSA del 2011 habían sido 303 millones, en el 2012 bajó a 200, era la primera vez desde que se creó ASSA que bajaba la inversión total, sumado gastos operativos más inversión. En ese momento, el ministerio planteaba un aumento tarifario del 87%. O sea, casi se duplicaba la tarifa. No puede ser que el Estado se corra de su compromiso de invertir y les pida a los usuarios que paguen el doble de tarifa porque es evidente que es una transferencia de la responsabilidad hacia el usuario (entrevista realizada al presidente del directorio del ENRESS, 13/07/2017).

Efectivamente, del análisis de los balances financieros de la empresa se desprende que los aportes del PEP crecieron de manera permanente hasta el año 2011. A partir del año 2012, identificamos una disminución del monto invertido mientras aumentaban las tarifas de un modo significativo. Entre 2011 y 2012, mientras a los usuarios se les aplicó un aumento del 82% promedio, el Estado disminuyó nominalmente el aporte al sistema ASSA de 303,7 millones de pesos a 200 millones (Muñoz y Tagliavini, 2019). En los años 2014 y 2015, se vuelve a incrementar la inversión en ASSA, motivada por el contexto de elecciones provinciales (Balances de ASSA, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015).

En las dos citas, se hace visible la decisión del gobierno provincial, a través de ASSA, de iniciar un proceso de ajuste y aumento tarifario con el objetivo de trasladar al usuario parte de los aumentos en los costos. Durante el período 2008-2015, se realizaron cinco aumentos tarifarios de distintos porcentajes según el rango de pertenencia del usuario.⁴ En el transcurso de 8 años, los usuarios de los rangos intermedios sufrieron un aumento promedio anual del 78% (Oficina Municipal del Consumidor, 2014). Este incremento se encontraba muy por encima de la inflación promedio anual para el mismo período, que fue del 25%.

Por otro lado, en el régimen tarifario vigente no existe diferencia entre usuarios residenciales y no residenciales: paga lo mismo quien hace uso del servicio para fines comerciales o industriales que quien utiliza el agua para consumo doméstico. Tampoco se había establecido una progresividad en el costo de la tarifa que tenga en cuenta el nivel socioeconómico de los diferentes grupos sociales. Contra esto, el ENRESS dictó la Resolución N° 345 en el año 2010, por medio de la cual eliminó la tarifa plana y estableció un subsidio estatal en forma escalonada. El precio del metro cúbico de agua comenzó a ser distinto para los diferentes rangos. Cuantos más metros cúbicos asignados o medidos consume el usuario, la tarifa es más cara (Entrevista al Director del ENRESS, 06/10/2015).

Respecto de los sectores más vulnerables, la nueva empresa estatal continuó con la política de “casos sociales”, originada durante el modelo privatizador. Esta política no consiste en una tarifa social, como existe en otras proveedoras, sino que es un sistema más exigente que habilita a eximir del pago de la tarifa por un plazo de doce meses a usuarios “que se encuentren en condiciones económicas apremiantes que les impidan atender necesidades básicas” (Decreto N° 2.141/99; Tobías, Tagliavini y Orta, 2017: 91-92).

Además, el nuevo régimen mantuvo la herramienta de reducción y luego corte del servicio como sanción para los usuarios deudores. A través de esa herramienta, en el período 2011-2015 se produjeron 3.293 reducciones de servicio y 274 cortes, un promedio de 55 cortes por año (informes del ENRESS, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015; Tobías Tagliavini y Orta, 2017).

Con relación a la universalización del acceso a los SAS durante el período estudiado, identificamos un avance importante en la cobertura. Respecto del acceso al agua potable, se pasó de un 89% en 2010 a un 95% en 2018. En la cobertura de cloacas, el avance fue aún mayor, al pasar de un 49% en 2010 a un 68% en 2018.⁵ Sin embargo, identificamos la persistencia de desigualdades entre las localidades provistas por la empresa pública. Mientras que en Funes y en Reconquista un 23% y un 17% de la población aún no contaba con el servicio de agua potable, en las ciudades de Rosario y Cañada de Gómez se había alcanzado la universalización. En la prestación de cloacas también identificamos esta tendencia, puesto que nos encontramos con localidades, como Villa Gobernador Gálvez y Funes, que no superan el 21% de acceso, contra las localidades de Gálvez, Cañada de Gómez, Casilda, Rafaela y Rosario, que se encuentran por encima del 88% de cobertura (ver Cuadro N° 5).

Con relación a la sustentabilidad del ciclo del agua en el área de concesión de ASSA, persiste la falta de tratamiento de los residuos cloacales en los dos principales aglomerados urbanos del sistema, Santa Fe y Rosario. La presencia del río Paraná, con un caudal de más de 14.000 m³/segundo, implicó que el tratamiento de los efluentes cloacales no sea una prioridad a lo largo de la historia del saneamiento en estas ciudades, debido a la alta capacidad de autodepuración que tiene el río. Sin embargo, a medida que las ciudades continúan su crecimiento, la falta de tratamiento de los desagües cloacales empieza a constituirse en un problema ambiental. En ese sentido, se ha avanzado en los aspectos técnicos de un proyecto para la construcción de tres plantas de tratamiento, una en Santa Fe y dos en Rosario –en zona norte y zona sur– y ya se establecieron los lugares en donde serán construidas las plantas. Sin embargo, las obras necesarias para su construcción, así como para la realización de la conexión de la red de transporte de los desagües, significa una inversión sumamente alta que el gobierno provincial no encaró durante el período estudiado (Tobías Tagliavini y Orta, 2017).

Cuadro N° 5. Avances en la cobertura de los SAS en las localidades provistas por ASSA (2010-2018)

Localidad	Acceso a agua por red 2010 (%)	Acceso a cloaca por red 2010 (%)	Acceso a agua por red 2018 (%)	Acceso a cloaca por red 2018 (%)
Cap. Bemúdez	99	10	98	29
Gdero. Baigorria	99	10	98	37
Rosario	99	69	100	88
Gálvez	98	84	98	100
Rafaela	98	72	99	90
Ruffino	98	68	95	85
San Lorenzo	98	65	98	79
Villa Gob. Gálvez	97	9	97	19
Cañada de Gómez	96	87	100	100
Casilda	95	76	99	93
Esperanza	94	49	99	84
Santa Fe	90	50	99	69
Fimmat	74	42	91	61
Reconquista	68	44	83	71
Funes	45	1	77	21
Total	89	49	95	68

Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2010) y ENRESS (2019).

Para terminar de delimitar la estrategia seguida por el gobierno provincial para el caso del subsistema ASSA, abordaremos contra quiénes confrontó, por medio de qué tipo de acciones y cuáles fueron los problemas que las originaron.

En el Cuadro N° 6, se observa que las acciones de confrontación realizadas por el gobierno provincial estuvieron dirigidas principalmente a actores del OGI, con un 64%. Dentro de estos hechos, la confrontación es mayoritariamente de orden socioeconómico (40%).

En segundo lugar, en un 36% confrontó contra actores de la SC. El problema que originó estas acciones fue también en su mayoría de orden socioeconómico, con un 34%.

Cuadro N° 6. Contra quiénes confrontó el gobierno provincial y cuál fue el orden del problema que originó las acciones

Contra quién	Orden (en porcentaje)		
	Socio-económico	Político	Total
OGI	40	24	64
SC	34	2	36
Total	74	26	100

Fuente: elaboración propia.

Debido a que identificamos que predominan las acciones de confrontación contra otros actores del OGI, nos interesa observar cómo se manifestó la confrontación del PEP en este plano (identificado como OGI 64% en el Cuadro N° 7). Una observación más desagregada permitió distinguir que un 71% de estas acciones se trata de confrontaciones hacia el interior de la fuerza política del oficialismo, principalmente entre integrantes de distintos niveles del PEP. El 29% de las acciones de enfrentamiento restantes se dirigió a la principal fuerza política de la oposición, el FpV, primera minoría en la cámara de diputados provincial durante el período 2007-2011. Además, el FpV encabezaba el poder ejecutivo en algunas localidades de la provincia y presidía el poder ejecutivo nacional.

Ahora bien, nos interesa analizar cómo fueron las confrontaciones hacia el interior de la fuerza política que ocupó el poder ejecutivo provincial. En el Cuadro N° 7 podemos observar que el actor que realizó la mayor cantidad de confrontaciones contra otros niveles del PEP fueron los miembros del directorio del ENRESS, con un 76%.⁶

Cuadro N° 7. Quiénes confrontan hacia el interior de la fuerza política del oficialismo

Quién	Contra quién	Orden (en porcentaje)		
		Socio-económico	Político	Total
ENRESS (76%)	ASSA	31	7	38
	Gobierno/MASPyMA/ ASSA	17	21	38
MASPyMA (17%)	ENRESS	3	7	10
	ASSA	-	7	7
ASSA (7%)	ENRESS	7	-	7
Total		59	41	100

Fuente: elaboración propia.

En noviembre de 2010, el gobierno provincial presentó el proyecto de un nuevo marco regulatorio para los SAS que pretendía reemplazar la Ley N° 11.220 vigente desde 1994. Entre los aspectos progresistas del marco regulatorio propuesto cabe mencionar los siguientes: 1) el reconocimiento del DHAS; 2) el establecimiento de subsidios directos para aquellos usuarios que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad social; y 3) la eliminación de la tarifa plana de ASSA y su reemplazo por un sistema segmentado, donde el valor del servicio se establecería según la zona en la que viva el cliente y la cantidad de metros cúbicos consumidos.

Sin embargo, el proyecto de ley tenía aspectos controversiales en relación con la nueva función que debía tener el ENRESS y este fue el problema principal que dio lugar a las relaciones de confrontación que identificamos en el Cuadro N° 7. El marco regulatorio vigente, regido por la Ley N° 11.220/94, en su artículo 6, dispone que el ENRESS tiene funciones de regulación y control. El proyecto presentado por el oficialismo proponía mantener solo las funciones de control y eliminar las de regulación que quedarían a cargo del MASPMA, cartera perteneciente al PEP.

Una de las razones por las cuales se pretendía quitar al ente su función de regulación era por su facultad para incidir en la conformación de régimen tarifario de ASSA. En 2010, el ente emitió la Resolución N° 205/10 por la cual, ante un pedido de aumento de tarifa de la empresa, debía realizarse una audiencia pública para que participen y emitan su opinión actores políticos y sociales. Por otro lado, en 2010 el ente emitió la Resolución N° 345/10, que modificó el régimen tarifario y estableció un sistema de subsidio estatal progresivo de acuerdo al volumen de consumo real o asignado de cada usuario. El nuevo marco regulatorio buscaría limitar todas las acciones del ente tendientes a confrontar la lógica de acción de ASSA de cubrir los costos del servicio de SAS a través de los aumentos tarifarios, en lugar de priorizar el servicio desde una perspectiva del DHAS.

La bibliografía que se especializa en el tema de la regulación de los SAS argumenta que esta función se justifica por el hecho de que se trata de monopolios naturales tradicionales, en los que por la naturaleza de los servicios prestados no es posible que haya más de una empresa prestadora, por lo cual no se admite ningún tipo de competencia. Significa que un usuario de agua o cloacas no puede recurrir a otra empresa en caso de abusos o malos servicios, está compelido a mantenerse en la misma ya que no hay competencia posible al no ser viable la duplicación de redes (Oszlak, Felder y Forcinito, 2000; Muñoz y Tagliavini, 2019). Debido a esta cuestión, es imprescindible la existencia de un ente con funciones de regulación y control. El directorio del ente de regulación y control debe tener una composición que le otorgue autonomía de la empresa prestadora del servicio de agua y saneamiento, independientemente de que la gestión sea pública o privada.

A continuación, analizaremos quiénes fueron los actores que confrontaron contra el gobierno provincial y cuáles fueron los problemas que originaron esas confrontaciones.

2.5. ¿Cuáles fueron los actores que realizaron acciones de confrontación y contra quiénes confrontaron?

En sintonía con los objetivos propuestos en este trabajo, nos interesa identificar y analizar cómo fueron las confrontaciones dirigidas a la fuerza política que ocupó el ejercicio del PEP. Para ello, estudiaremos los actores que protagonizaron las acciones de confrontación y el orden de los problemas que las originaron. En el Cuadro N° 8 se puede observar que el 57% de las acciones de confrontación fueron realizadas por el OGI y el 43% por la SC.

Dentro del OGI, los problemas que originan las acciones son predominantemente de orden socioeconómico (76%). Entre las acciones de confrontación principales realizadas por actores políticos cabe mencionar: acciones enunciativas e institucionales protagonizadas por el ENRESS para regular y controlar el accionar de ASSA (imposición de multas a ASSA, realización de audiencias públicas, declaraciones críticas ante los pedidos de aumento de tarifas de ASSA, sanción de una resolución para establecer un régimen tarifario con subsidios cruzados –pagan más los que más consumen–, pronunciamiento en contra del proyecto para modificar el marco normativo de SAS presentado por el gobierno provincial y realización de acciones institucionales para controlar el cumplimiento de la normativa de calidad de agua); declaraciones críticas por parte de senadores y diputados de la oposición con relación a los pedidos de aumento tarifario de ASSA y al proyecto para modificar el marco regulatorio de SAS presentado por el oficialismo.

Cuadro N° 8. Actores que realizaron acciones de confrontación y orden del problema que las origina

		Tipo de orden (en porcentaje)		
		Socio-económico	Político	Total
OGI (57%)	FPCyS	33	22	55
	FpV/PJ	39	-	39
	Otros	4	2	6
	Total	76	24	100
SC (43%)	AI	66	-	66
	IPS	27	7	34
	Total	93	7	100

Fuente: elaboración propia.

Las acciones de confrontación realizadas por la sociedad civil (43% del total de acciones de confrontación) son realizadas esencialmente por actores individuales (66%) y por identidades político-sociales (34%). El orden predominante que origina estas acciones es el socioeconómico, con un 93%. Algunas de ellas fueron:

demandas y reclamos de las organizaciones de defensa de los derechos de usuarios y consumidores en las audiencias públicas para que se fije un precio razonable de la tarifa de la empresa ASSA y para que se cree un nuevo marco regulatorio de SAS que tenga como fundamento principal el DHAS; reclamos de usuarios del servicio por rotura de infraestructura en la vía pública o por mala calidad del servicio prestado por ASSA; reclamos de vecinos de barrios periféricos para que se extiendan las redes y poder contar con los SAS esenciales.

Ahora bien, puesto que otro de nuestros objetivos es conocer cómo se enfrentan las fuerzas políticas opositoras contra el PEP, retomamos aquí el conflicto en torno a las funciones del ENRESS. Las demandas del Ente frente al intento del gobierno de suprimir las funciones de regulación fueron tomadas por los diputados provinciales opositores, del Frente Santa Fe para Todos (FSFpT), integrado por el FpV y el PJ. En 2013, los diputados del FSFpT presentaron en el congreso provincial un proyecto de ley para modificar el marco regulatorio de SAS que mantenía las funciones de regulación y control del ENRESS. En julio de 2014, el proyecto ingresó para su tratamiento a la Cámara de Diputados, donde el FSFpT contaba con la mayoría. En septiembre de 2015, obtuvo media sanción y fue dirigido a la Cámara de Senadores. Sin embargo, el proyecto no fue tratado allí y perdió estado parlamentario. Por ese motivo, en la actualidad sigue vigente el marco normativo fijado por la Ley N° 11.220 que cristaliza una lógica estatal de gestión de los SAS con principios privatistas.

3. Discusión y reflexiones finales

A lo largo de este trabajo, nos propusimos analizar el accionar del Estado en el proceso de producción social de servicios dirigidos a garantizar el DHAS. Analizamos este proceso a través del caso de la empresa pública ASSA, encargada de proveer los SAS en 15 localidades de la provincia de Santa Fe. Partimos de la hipótesis de que, desde que el FPCyS asumió el gobierno provincial en diciembre de 2007, no logró configurarse una lógica estatal de gestión que garantice el DHAS, ya que se continuó con la reproducción de los principios propios de la lógica privatista, aun a pesar de la propuesta progresista que dicha fuerza política ofreció en torno a la problemática del agua. Para abordar estas cuestiones empleamos el EER propuesto por Bob Jessop.

La concepción de Jessop sobre la política de Estado como el resultado de un proceso contradictorio y dinámico de las relaciones de fuerza nos permitió comprender el carácter, la complejidad y el resultado de los conflictos y confrontaciones que reseñamos. Las instituciones son solidificaciones temporales de luchas, de correlaciones de fuerza entre distintos sectores sociales y de un estado de esas correlaciones de fuerza que, con el tiempo, se enfrían y petrifican como norma, institución, procedimiento. El análisis de las interrelaciones entre los actores involucrados en el proceso de producción social de SAS en Santa Fe nos permitió observar dimensiones de esas luchas, esas correlaciones de fuerza entre distintos actores sociales y políticos.

Un primer hallazgo relevante es la constatación de que el actor protagonista del proceso de producción social de los SAS, que incidió en forma decisiva en

el derrotero de la lógica de gestión adoptada, fue la fuerza política que ocupó el gobierno del Estado provincial durante el período estudiado.

En el plano de las relaciones entre los actores involucrados, identificamos hechos de conflicto dirigidos a actores de la fuerza política gobernante que intentaron modificar el curso de acción predominante del PEP y marcaron puntos de inflexión potenciales en el proceso social estudiado, pero no lograron reconducir el proceso.

En la mayoría de los casos analizados, las acciones fueron realizadas de forma individual. Sin embargo, pudimos encontrar indicios de posibles alianzas entre actores que realizan acciones de forma individual pero que se originan por el mismo problema y confrontan contra el PEP. Identificamos la posibilidad de realización de alianzas entre diputados y senadores provinciales pertenecientes a fuerzas políticas de la oposición, miembros del directorio del ENRESS y organizaciones sociales que luchan por lograr una tarifa asequible y la aprobación de un marco regulatorio que garantice el DHAS en la provincia. En el año 2013, vimos cómo se efectivizó una alianza entre los diputados provinciales del FSFP y algunos miembros del directorio del ENRESS, que desencadenó la elaboración en forma conjunta de un proyecto de marco regulatorio de SAS.

No obstante, un análisis integrado del proceso –es decir, que en términos teóricos considere las condiciones que contribuyeron a generar los otros actores sociales y políticos involucrados, y en términos metodológicos considere la información obtenida de las diversas fuentes (las acciones confrontativas que relevamos a través de la prensa, los testimonios recogidos en entrevistas y la información documental)– evidencia que la estrategia predominante impulsada por la fuerza política que ocupó el ejercicio del PEP durante el período estudiado, no conformó una lógica de gestión progresista que garantice el DHAS. Esto se evidencia en los aspectos siguientes de nuestro análisis empírico: persistencia de desigualdades en el acceso a SAS entre las localidades provistas por ASSA; deficiencia en la gestión integral del recurso hídrico debido a la falta de tratamiento de los residuos cloacales en las dos localidades más pobladas de la provincia; continuidad de la reducción o corte del servicio por falta de pago; inexistencia de un régimen tarifario asequible; persistencia de un marco regulatorio creado en el proceso de privatización.

Como mencionamos, una de las exigencias para garantizar el DHAS es que estos servicios deben ser económicamente asequibles para todos. Esto implica que el valor de la tarifa de SAS no debe comprometer el ejercicio de otros derechos. Si los costos de producción y mantenimiento de los servicios de agua y saneamiento son elevados, para asegurar que el ciudadano común pueda acceder a estos servicios sin comprometer el disfrute de otros derechos el Estado debe establecer un régimen de subsidios directos o cruzados. Durante el período 2007-2015, la política tarifaria de los gobiernos socialistas se basó en aumentar el valor de la tarifa con la intención de llegar a cubrir los costos operativos de la empresa ASSA, lo cual reproducía la lógica de una empresa privada. Esto, en la práctica, funcionó de manera contraria a la iniciativa expresada en los Planes Estratégicos Provinciales de garantizar el derecho humano al agua en la provincia de Santa Fe.

Por otro lado, la persistencia de una postura rígida por parte de los actores del PEP de no escuchar y no incorporar los reclamos de los actores sociales y políticos involucrados en el proceso social de producción de SAS se vio reflejada en la imposibilidad de lograr los consensos necesarios para modificar el marco regulatorio de SAS fijado por la Ley N° 11.220 y la persistencia de una legislación que no garantiza el DHAS. Como señalamos, el proyecto de marco regulatorio propuesto por el oficialismo presentaba aspectos progresivos y la elaboración de este proyecto respondía a algunas de las demandas realizadas por los actores políticos y sociales. Sin embargo, contenía aspectos regresivos en cuanto a las funciones que le corresponderían al ENRESS.

Dicha postura, sostenida por los actores más poderosos del gobierno provincial (gobernador, ministro de Aguas y presidente de ASSA), condujo a la imposibilidad de llegar a un acuerdo con los miembros del directorio del ENRESS y con la principal fuerza política de la oposición y obstaculizó la posibilidad de avanzar en la modificación del marco regulatorio de SAS vigente. Este hecho es el que configura el principal punto de inflexión en el proceso de producción social analizado, en la medida en que expresa la consolidación y puesta en evidencia de la opción privatista del gobierno.

De este modo, se constata en el caso analizado la selectividad estratégica del Estado santafesino en su política de aguas. Las acciones (o inacciones) del Estado reflejan el mayor acceso que tienen algunas fuerzas sociales al aparato estatal y la mayor probabilidad de que sus demandas sean satisfechas. En nuestro análisis, demostramos quiénes fueron los actores más poderosos, y quiénes los más perjudicados por la persistencia de una lógica privatista en la gestión de los SAS: los usuarios reales y potenciales de viviendas urbanas.

Ahora bien: ¿por qué una fuerza política que presentó una plataforma electoral progresista viró hacia otro tipo de trayectoria? ¿Cuáles actores se vieron beneficiados con la reproducción de esta lógica propia de la etapa neoliberal? Esto se podría explicar por medio de la identificación de alianzas estratégicas establecidas por el FPCyS con actores no directamente implicados en la gestión de los SAS y los procesos conflictivos asociados, pero que sí hayan visto satisfechas sus demandas durante el mismo período en detrimento de los usuarios generalizadamente perjudicados. Dichos actores particulares y alianzas caen fuera del recorte de este trabajo. En futuras investigaciones, nos proponemos ampliar la muestra empírica para poder responder estas preguntas.

Referencias

1. El PCM conceptualiza como fuente de agua mejorada a aquella que cumple criterios específicos relativos a la protección de la fuente y al tratamiento del agua, pero que no necesariamente proporcionan agua salubre a las personas (OMS y UNICEF, 2007: 4).
2. Para una descripción y análisis más detallado del proceso social que configuró el sistema de gestión de SAS a nivel nacional y, particularmente, en la provincia de Santa Fe, consultar el trabajo realizado por Orta *et al.* (2018).
3. Como ejemplo, podemos mencionar los trabajos realizados por Marín (2007), Castro (2006) y

Kloster (2016).

4. El nuevo modelo público/estatal estableció el régimen tarifario a través del Contrato de Vinculación Transitoria (Dec. 1.358/2007 – Anexo 1.2.9). Se establecieron dos tipos de tarifas, la de consumo medido, para aquellos usuarios que tienen medidor, y la de consumo asignado para aquellos usuarios que no tienen medidor. Los rangos se establecen según la cantidad de metros cúbicos consumidos por cada usuario. El cálculo puede ser establecido por consumo medido, para el caso de aquellos que cuentan con micromedidor, o por consumo presunto. En este último caso, se asigna un volumen de acuerdo a la cantidad de metros cuadrados edificados (Decreto provincial N° 1.358/2007. ANEXO 1.2.9 Régimen Tarifario).

5. Para finalizar el período de estudio, pusimos datos del año 2018 y no de 2015, puesto que los datos provistos por el ENRESS son para el año 2018. El organismo no cuenta con un registro sistemático de datos de cobertura de SAS anterior a esta fecha.

6. Durante el período estudiado, el cargo de presidente del directorio fue ocupado por un exintegrante de una organización de defensa de los derechos de usuarios y consumidores. Si bien este actor fue designado por la fuerza política gobernante, no respondió a sus intereses predominantes e, incluso, asumió una posición de confrontación frente a la misma.

Bibliografía

Acuña, C. y Smith, W. (2007). La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales. En C. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 203-238). Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Castro, E. (2006). *Water, Power, and Citizenship. Social Struggles in the Basin of Mexico*. Houndmills, Basingstoke, Estados Unidos: Palgrave-Macmillan.

Castro, E. (2018). Pobreza y ciudadanía: perspectivas sociológicas sobre la participación privada en la provisión de servicios de agua y saneamiento. En C. Salamanca y F. Astudillo (Eds.), *Recursos, Vínculos y Territorios. Inflexiones Transversales en Torno al Agua* (pp. 105-141). Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario.

ENRESS (Ente Regulador de Servicios Sanitarios) (2019). *Porcentajes de cobertura de agua y cloacas al 31/dic/2018*. Santa Fe, Argentina: ENRESS.

Evans, P. (1996). El estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(14), 529-562.

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

Fernández, R. y García Puente, J. (2012). Revisando el Estado: perspectivas y lineamientos para el desarrollo latinoamericano. *Perfiles Latinoamericanos*, 40, 35-61.

FPCyS (Frente Progresista Cívico y Social) (2007). *Programa del Frente Progresista*. Santa Fe, Argentina: FPCyS.

Garretón, A. (2001). *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile, Chile: CEPAL-Naciones Unidas.

Gobierno de la provincia de Santa Fe (2012). *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030*. Santa Fe, Argentina: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe.

Hachfeld, D; Terhorst, P. y Hoedeman, O. (2009). *Progressive Public Water Management in Europe. In Search of Exemplary Cases* (Reclaiming Public Water discussion paper). Bruselas, Bélgica: Transnational Institute and Corporate Europe Observatory.

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos*. Serie B, N° 2. Buenos Aires, Argentina: INDEC.

Jessop, B. (2008a). The development of the Strategic-Relational Approach. En B. Jessop, *State Power: A Strategic-Relational Approach* (pp. 1-20). Cambridge, Reino Unido: Polity Press.

Jessop, B. (2008b). Poulantzas on the State as a Social Relation. En B. Jessop, *State Power: A Strategic-Relational Approach* (pp. 118-139). Cambridge, Reino Unido: Polity Press.

Jessop, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Madrid, España: Catarata.

- Justo, J. (2013). *El derecho humano al agua y al saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Kloster, K. (2016). *Las luchas por el agua en México 1990-2010*. México DF, México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Marín, J. (2007). *Los hechos armados: Argentina 1973-1976*. Buenos Aires, Argentina: La Rosa Blindada.
- Muñoz, A. y Tagliavini, D. (2019). Reestatización y regulación. Continuidades y rupturas del nuevo modelo de gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento en la Provincia de Santa Fe, Argentina. En E. Castro *et al.* (Eds.), *Territorialidades del agua: conocimiento y acción para construir el futuro que queremos* (pp. 182-207). Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS y Waterlat-Gobacit.
- NU (Naciones Unidas) (2010). *El derecho humano al agua y el saneamiento* (Resolución 64/292). Nueva York, Estados Unidos: NU.
- NU (Naciones Unidas) (2015). *Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York, Estados Unidos: NU.
- Oficina municipal del consumidor (2014). *Aumento del agua*. Rosario, Argentina: OMC.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2004). *Alcanzar los ODM en materia de agua potable y saneamiento (Meta 10 del ODM 7) Evaluación a mitad de período de los progresos realizados*. Nueva York, Estados Unidos: OMS-UNICEF.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2007). *La meta de los ODM relativa al agua potable y el saneamiento: el reto del decenio para zonas urbanas y rurales*. Ginebra, Suiza: OMS-UNICEF.
- Orta, M. (2020). *Acción estatal en el proceso de producción social de servicios para garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento. Un abordaje desde un enfoque estratégico relacional del caso de la provincia de Santa Fe (2007-2015)* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Orta, M.; Portapila, M.; Muñoz, A. y Pérez, I. (2018). El rol vital de las cooperativas como proveedoras de servicios de agua y saneamiento en la Provincia de Santa Fe, Argentina. *WATERLAT-GOBACIT Working Papers*, 5, 33-74.
- Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Reforma y Democracia, CLAD*, (9).
- Oszlak, O.; Felder, R. y Forcinito, K. (2000). *La capacidad regulatoria del Estado en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires. Área de Investigación de Privatización y Regulación.
- Pesce, J. (2006). *La concesión del servicio de agua potable y saneamiento en la provincia Santa Fe*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO, Área de Economía y Tecnología.
- Tobías, M.; Tagliavini, D. y Orta (2017). El auge de las re-estatizaciones en Argentina ¿Hacia un nuevo modelo público del agua? *Waterlat-Gobacit Network Working Papers*, 4(2), 78-118.

Normas legales y Proyectos de Ley

- ASSA (Aguas Santafesinas Sociedad Anónima) (2007). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2007*. Santa Fe, Argentina: ASSA.
- ASSA (Aguas Santafesinas Sociedad Anónima) (2008). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2008*. Santa Fe, Argentina: ASSA.
- ASSA (Aguas Santafesinas Sociedad Anónima) (2009). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2009*. Santa Fe, Argentina: ASSA.
- ASSA (Aguas Santafesinas Sociedad Anónima) (2010). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2010*. Santa Fe, Argentina: ASSA.
- ASSA (Aguas Santafesinas Sociedad Anónima) (2011). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2011*. Santa Fe, Argentina: ASSA.
- ASSA (Aguas Santafesinas Sociedad Anónima) (2012). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2012*. Santa Fe, Argentina: ASSA.
- ASSA (Aguas Santafesinas Sociedad Anónima) (2013). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2013*. Santa Fe, Argentina: ASSA.

ASSA (Aguas Santafesinas Sociedad Anónima) (2014). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2014*. Santa Fe, Argentina: ASSA.

ASSA (Aguas Santafesinas Sociedad Anónima) (2015). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2015*. Santa Fe, Argentina: ASSA.

Resolución del ENRESS N° 345/10.

Informes anuales del ENRESS. Años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Resolución del MASPyMA N° 561/2008.

Resolución del MASPyMA N° 134/2010.

Resolución del MASPyMA N° 092/2011.

Resolución del MASPyMA N° 358/2013.

Resolución del MASPyMA N° 577/214.

Decreto del PEP N° 358/2007 (ANEXO 1.2.9 del Régimen Tarifario).

Ley provincial N° 11.220/94.

Proyecto de Ley para modificar el marco regulatorio de SAS presentado por el PEP (versión 2013).

Proyecto de Ley, 2014, Expediente N° 29257 -DB.

Recibido: 15/07/21. Aceptado: 20/09/21.

temas y debates

**temas
Y debates**

Institucionalización incremental a través del “giro ideológico”. La Iglesia Católica y los movimientos sociales en la política pública de adicciones en Argentina

Incremental Institutionalization Through the ‘Ideological Turn’. The Catholic Church and Social Movements in Argentina’s Public Policy on Addiction

Fausto Gabriel Ferreyra

Fausto Gabriel Ferreyra es becario en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
E-mail: faustogabrielferreyra@gmail.com

resumen

El objetivo general del artículo es aportar a la comprensión de las líneas de continuidad que signaron las interacciones entre el Estado y la sociedad civil organizada por sobre el “giro” ideológico ocurrido en Argentina en 2015. Se centra en las políticas públicas de prevención y asistencia de las adicciones, y da cuenta de la existencia de un proceso de institucionalización incremental de nuevos actores sociales (organizaciones ligadas a la Iglesia Católica y distintos movimientos sociales) en esta arena. Favorecido por la renovada centralidad de la territorialidad en las relaciones socioestatales, la vigencia de nueva legislación nacional en materia de adicciones y el fortalecimiento de la influencia política de la Iglesia, dicho proceso no solo se extendió más allá de la transición en el gobierno, sino que profundizó su tendencia amplificadora y generó efectos duraderos sobre las políticas de la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación (SEDRONAR).

summary

The general objective of this article is to contribute to the understanding of the lines of continuity that have marked the interactions between the state and organized civil society over the ideological “turn” that occurred in Argentina in 2015. It focuses on the national arena of public policy on addiction. Specifically, it accounts for the existence of a process of incremental institutionalization of new social actors (organizations related to the Catholic Church and different social movements) in this arena. Benefited by the new centrality of territoriality in state-civil society relations, the sanction of a new national legislation on addiction and the strengthening of the Church’s political influence, this process not only extended beyond the ideological transition in government, but also deepened its amplified trend and generated lasting effects on the public policies implemented by the agency responsible for national drug policy: SEDRONAR.

palabras clave

políticas públicas / adicciones / Estado / movimientos sociales / Iglesia Católica

keywords

public policy / addictions / State / social movements / Catholic Church

El objetivo general de este artículo es aportar a la comprensión de las líneas de continuidad que signaron las interacciones entre el Estado y la sociedad civil organizada tras el “giro” ideológico ocurrido en Argentina a fines de 2015. Para ello, centra su atención en la arena de políticas públicas de prevención y asistencia de las adicciones a nivel nacional.¹ Específicamente, da cuenta de la existencia de un proceso de institucionalización incremental de nuevos actores sociales (organizaciones ligadas a la Iglesia Católica y movimientos sociales de distinta procedencia ideológica) en dicha arena, el cual se extendió más allá de la transición ideológica en el gobierno y generó efectos duraderos sobre las políticas públicas implementadas desde la actual Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación (SEDRONAR).²

Se argumenta que este proceso estuvo dinamizado por el desarrollo de una variedad de interacciones contenciosas y colaborativas entre dichos actores estatales y sociales, y se encontró afectado por tres condicionamientos contextuales. Primero, el afianzamiento de la territorialidad como elemento determinante de las relaciones socioestatales, especialmente en lo que respecta a las políticas asistenciales. En segundo lugar, y vinculado a esto último, resultó una condición necesaria la vigencia de una nueva legislación de salud mental que priorizase la “atención comunitaria” de las adicciones. Finalmente, esta secuencia de interacciones se encontró auspiciada por el fortalecimiento de la influencia política de la Iglesia Católica local tras el nombramiento del exarzobispo de Buenos Aires, Jorge Bergoglio, como Sumo Pontífice en 2013.

En el año 2014, tras la designación del exsacerdote Juan Carlos Molina al frente de SEDRONAR (2013-2015), se creó el programa Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario (CAAC), con la finalidad de prestar asistencia económica a “centros barriales” gestionados por actores sociales con presencia local y experiencia en la intervención sobre la problemática. Si bien entonces, bajo el último mandato de Cristina Fernández (2011-2015), el programa no contó con mayor protagonismo político o presupuestario, en el marco del “giro a la derecha”, inaugurado por la asunción de Mauricio Macri (2015-2019) como presidente, y de la gestión de Roberto Moro en SEDRONAR (2015-2019), el programa CAAC se tornaría una política pública central en ambas dimensiones de la dependencia.

Con base en una metodología cualitativa anclada en la triangulación de fuentes documentales con entrevistas en profundidad a informantes clave, y a través del prisma de una novedosa propuesta teórica, en este artículo se revisan los eventos más determinantes de este recorrido. Fue por medio de la continuidad y afianzamiento, subyacente al “giro” ideológico, de las interacciones socioestatales y condiciones contextuales mencionadas que los actores sociales subsidiados protagonizarían un proceso incremental o autoamplificado de institucionalización de sus intereses en SEDRONAR. Es decir, en sintonía con Falletti y Mahoney (2015), se trataría de una secuencia en la que los eventos, en este caso de institucionalización, promueven la concurrencia de otros que profundizan o expanden la tendencia inicial del proceso.

En función de desarrollar el argumento, el trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera, de carácter conceptual, se delinean los contornos del enfoque teórico-metodológico de la investigación con arreglo a cuatro conceptos: encajes institucionales, dominios de agencia, territorialidad y procesos. En segunda instancia, se presentan someramente a los actores sociales involucrados en la secuencia de eventos bajo análisis y su vinculación con la cuestión de la territorialidad. En tercer lugar, se analizan las interacciones socioestatales protagonizadas por las organizaciones eclesiales que, nucleadas en la red Hogar de Cristo, promovieron tanto la creación del programa CAAC durante el gobierno de Cristina Fernández como las características que asumió. El último apartado aborda la acelerada multiplicación y jerarquización de logros institucionales detentados por el Hogar de Cristo y los movimientos sociales involucrados en el CAAC, en el contexto del “giro a la derecha”. Allí se detalla el efecto positivo de dichos puntos de acceso sobre las competencias de los actores sociales y se demuestran los resultados favorables que, entre el “giro” ideológico, obtuvieron en términos de transferencia de recursos económicos. El artículo finaliza con una recapitulación general de los hallazgos en una breve reflexión a modo de cierre.

I. Enfoque teórico: encajes institucionales, dominios de agencia, territorialidad y procesos

El desarrollo argumental de esta investigación se encuentra ordenado por el lente conceptual de la teoría de encajes institucionales (Gurza Lavalle *et al.*, 2019). En pos de una perspectiva sociológica relacional, esta propuesta centra su atención en las interacciones protagonizadas por actores sociales –movimientos sociales, ONGs, grupos religiosos, entre otros– y el Estado, así como en sus consecuencias mutuamente constituyentes. De tal manera, los contornos y arreglos institucionales del andamiaje estatal deben ser concebidos no solo como un elemento contextual, sino en tanto construcciones heterogéneas que suceden a la interacción entre instancias estatales y actores sociales.

Paralelamente, en línea con la tradición del neoinstitucionalismo histórico, los autores resaltan la trascendencia de la dimensión diacrónica de las interacciones. Así, entienden que el despliegue temporal de las interacciones socioestatales tiene el potencial de hacer surgir instituciones que condensen intereses y valores de actores sociales, las cuales tornan favorable para ellos el devenir de la actuación del Estado. De tal manera, esta contribución teórica se apuntala en la idea de institucionalización, noción que, como aducen los autores, habilita un entendimiento procesual de la aparición y sedimentación de las instituciones, es decir, aquellas reglas formales e informales que terminan por orientar futuras interacciones.

En este punto, esta perspectiva teórica se distingue de otras que recuperan la preocupación por los núcleos de confluencia socioestatal, tales como aquellas ancladas en las nociones de “redes de políticas públicas” o “coaliciones promotoras”. Estas propuestas, ciertamente, cargan con la ventaja de superar presuposiciones sustancialistas, monolíticas y dicotómicas sobre el Estado. Sin embargo, la formulación aquí empleada resulta útil para el presente trabajo en tanto coloca su

atención analítica sobre las instituciones, la prolongación de eventos que llevan a su constitución y sus efectos duraderos en beneficio de los actores sociales que las constituyen.

Dicho esto, los autores denominan *encajes institucionales* a los puntos de acceso consolidados en el andamiaje del Estado a partir de los procesos de interacción socioestatal. Estos procesos pueden cobrar formas de relevancia y perdurabilidad variadas. Pueden extenderse desde la concreción de leyes o programas y la creación de unidades u órganos públicos, hasta la ocupación de cargos, la disposición de canales de transmisión de información o el aseguramiento de lazos informales con autoridades gubernamentales. A partir de ellos, en principio, los actores involucrados adquieren ventajas para la agencia y reconocimiento para la intervención en los dominios específicos que reclaman.

Al margen de esta utilidad sectorial relativa a su origen y a los actores intervinientes en su construcción, aunque varíen en función del tipo de institución en cuestión, los encajes suelen adquirir carácter público, y pueden redundar en beneficios no excluyentes. A su vez, las condiciones y dinámicas de los procesos de interacción socioestatal son susceptibles de ser afectadas por encajes contextuales. Así, arreglos institucionales producidos por secuencias pretéritas que involucran a otros actores estatales y sociales suelen funcionar como estructuras de constreñimiento y oportunidad para aquellas subsiguientes.

Los autores citados esgrimen que es posible identificar dimensiones de variación de los encajes institucionales. Primero, evidencian empíricamente diferencias horizontales, es decir, distinciones en cuanto al tipo de institucionalización que representan, sin considerar disimilitudes en su rango jerárquico en el orden institucional mayor. A esto último refiere la distinción vertical, la jerarquía del encaje y su capacidad de incidir sobre instancias institucionales inferiores. A su vez, ganan particularidad en la configuración entre las dos dimensiones previas. Esta configuración variable de encajes es una propiedad básica de lo que esta perspectiva denomina *dominios de agencia*. Se trata de esferas de competencia institucionalizadas que otorgan reconocimiento –tanto social como estatal– y capacidad de acción (para intervenir, demandar, representar, gestionar, decidir) a actores sociales en ámbitos de políticas públicas específicos. Así, confiere aptitudes tanto para retroalimentar procesos de institucionalización en curso como para consolidarse como interventor capacitado en determinadas arenas.

Finalmente, este prisma supone que existen factores relativos a los procesos de interacción socioestatales que condicionan su desenlace a la vez que resultan de ellos. Entre los apuntados por los autores, aquí interesan los factores sociales. Corresponden a las competencias –repertorios, capacidades, experiencia– que ostentan los actores sociales, las cuales optimizan sus posibilidades de incidencia institucional a la vez que esta última termina por fortalecer dichas competencias. Ante la secuencia de institucionalización que ocupa a este trabajo, se comprende que la *territorialidad* constituye un factor social determinante para su desarrollo.

Para Robert Sack (1980 y 1983), los actores y las organizaciones en general pueden encontrarse ligados al espacio de dos maneras. Por un lado, están insertas en él.

Por el otro, pueden procurar y afirmar el ejercicio de cierta influencia sobre dicho espacio. Mientras que la primera relación con el territorio suele ser patrimonio de la mayoría de las organizaciones, la segunda es sustentada solo por algunas. A esto último refiere la noción de territorialidad. Se trata de la pretensión de incidir sobre los objetos, las personas o las relaciones con base en el control de un área geográfica y reclamar un reconocimiento por ello, el cual puede institucionalizarse bajo distintas formas: los límites políticos del Estado-Nación, los derechos de propiedad u otros tipos de reconocimiento estatal o social.

Sobre este prisma conceptual, se comprende que las interacciones acontecidas en el marco del programa CAAC constituyen un caso, es decir, una instancia histórica delimitada de una clase de fenómeno (George y Bennett, 2004). Ahora bien, este caso está constituido por una extensión temporal desagregada en eventos ordenados. En otras palabras, se trata de *procesos* (Falleti y Mahoney, 2015). A pesar de que el foco analítico se coloca en el desarrollo temporal de eventos, es relevante asegurar una descripción sincrónica cuidadosa de cada uno de ellos. De la misma manera, es importante tener en cuenta los contextos en los que tienen lugar, pues les otorgan sentido, condicionan sus efectos causales e incluso pueden desencadenar una serie de eventos con resultados específicos (Collier, 2011).

Según Falleti y Mahoney (2015), en tanto unidad analítica, los procesos guardan cierta congruencia respecto del patrón de eventos que los componen, lo cual permite identificar sus tendencias características. Los autores aportan una serie de distinciones conceptuales útiles para diferenciar tipos de secuencias de eventos. Entre esas distinciones, aluden a los procesos autorreproductivos, donde la orientación de los eventos iniciales condiciona la dirección de los siguientes en el mismo sentido. Esta clase de procesos puede desarrollarse de distintas maneras, manteniendo, reduciendo o acrecentando el resultado de la consecución causal de eventos. Este último subtipo es denominado como *proceso autoamplificado*, mediante el cual el impulso de los eventos iniciales moviliza la secuencia en un sentido incremental, que profundiza o expande la tendencia original de la secuencia. El proceso de interacción que se analiza a continuación responde a este último patrón de desarrollo. Como se verá, en conformidad a su desenvolvimiento, los actores sociales involucrados consiguen amplificar la pluralidad horizontal y jerarquía vertical de los encajes detentados en SEDRONAR y así garantizar la instalación de las adicciones en sus respectivos dominios de agencia.

Por lo considerado hasta aquí, la evidencia empírica recolectada se comprendió como parte de una secuencia temporal de eventos. El relevamiento documental y las entrevistas fungieron como herramientas centrales para la recuperación de información. En cuanto al primer aspecto, se recopilaron leyes y decretos nacionales, resoluciones ministeriales, documentos y comunicados oficiales, versiones taquigráficas de sesiones parlamentarias, discursos de funcionarios, artículos de prensa, portales de internet y publicaciones de distintas redes sociales digitales. Las fuentes consideradas pertinentes fueron volcadas a una base de datos donde se ordenaron cronológicamente. Para cada documento se consignaron las siguientes dimensiones, siempre que fuese posible: fecha, tipo de fuente, lugar de publica-

ción, actores estatales involucrados, actores sociales involucrados, acción, actor que realiza la acción, finalidad y resultado. Esto se realizó con el fin de comenzar a reconstruir de manera sistemática el proceso temporal de interacción entre actores sociales y estatales, e identificar la subsecuente generación de encajes institucionales que de allí derivaron.

La técnica de relevamiento documental fue complementada con la realización de entrevistas semiestructuradas. Sin pretensión de producir resultados generalizables, el muestreo de actores estatales y sociales se realizó de manera no aleatoria, y se identificó a aquellos que resultaron determinantes para el proceso de interés. Así, la muestra se seleccionó de manera intencional, para luego ampliarse a través de la técnica de “bola de nieve”. La identificación de figuras clave para el objeto de estudio se realizó con base en una división teóricamente fundamentada entre actores estatales y sociales. Se ubicó a aquellos que hayan ocupado cargos jerárquicos en SEDRONAR y a quienes se desempeñaran en puestos de conducción en las organizaciones eclesiales y movimientos sociales. Se realizaron en total ocho entrevistas en agosto de 2019: cuatro con funcionarios de SEDRONAR y cuatro con representantes de actores sociales colectivos.

II. De los actores sociales y su territorialidad

Los gobiernos autoritarios y las reformas neoliberales que atravesaron la región desde mediados del siglo pasado alteraron de manera duradera las formas de vinculación política entre el Estado y los sectores populares (Rossi, 2017). La desestructuración del mundo laboral y de los mecanismos que allí canalizaban la participación generó las condiciones para la demarcación de nuevas formas de identificación, organización y movilización ancladas en los barrios marginados (Delfini y Pichetti, 2004). Así, en Argentina como en otras latitudes, la predominancia de la mediación corporativa cedió lugar a la reemergencia de la territorialización de la política, entendida como la consolidación del espacio físico en tanto objeto en disputa y clivaje determinante de las relaciones políticas (Rossi, 2019). Con el cambio de milenio, y bajo un legado histórico regional de irregular alcance sobre el espacio (O'Donnell, 1993), en el Estado nacional argentino este fenómeno se tradujo en políticas públicas basadas en la asimilación de la distancia respecto de ciertos segmentos poblacionales y zonas geográficas como un problema político (Perelmiter, 2016).

En sintonía con este diagnóstico, en la arena contemporánea de políticas públicas de prevención y asistencia de las adicciones, la territorialidad se ha consolidado como un nuevo elemento estructurador de las vinculaciones socioestatales, los posicionamientos e intervenciones dominantes, tanto públicas como sociales, que allí convergen (Ferreya, 2019; Algranti y Mosqueira, 2018; Azparren, 2020). Esto se da especialmente en relación con aquellos espacios físicos habitados por poblaciones en situación de pobreza. En este marco, la presencia material y la disposición de cierto grado de control sobre aquellos espacios se consolidaron como objetivos estatales, a la vez que pasaron a constituir importantes recursos dotadores de reconocimiento y legitimidad para la intervención de actores sociales

frente al problema. En este sentido, la territorialidad se tornó en un factor social definitorio en la construcción de encajes institucionales y delimitación de dominios de agencia sobre este ámbito de política pública.

La renovada centralidad de la territorialidad en las políticas de adicciones, aunque alentada por los cambios en la dinámica política general, estuvo asistida por la vigencia de un nuevo marco normativo respecto de las adicciones. La Ley N° 26.657 de Salud Mental sancionada en 2010, su reglamentación de 2013 y el Plan Nacional de Salud Mental aprobado ese mismo año reformularon el posicionamiento oficial en la materia. Si bien su aprobación respondió a una agenda impulsada por asociaciones profesionales y organismos internacionales (Ferreyra, 2017), redundaría—como se verá—en ventajas institucionales para aquellos actores con presencia, influencia y reconocimiento territorial. Para constatar esto, es preciso tener en cuenta una de sus nociones fundamentales: la “atención comunitaria”.

Entre los objetivos medulares de la nueva normativa, se encuentra la sustitución definitiva de centros monovalentes de internación³ y promoción de la traslación del proceso de atención en salud mental por fuera del ámbito hospitalario. El modelo comunitario de atención, en este sentido, “se caracteriza por la apertura e integración de las prácticas institucionales a las redes de servicios socio-sanitarias con base territorial” por medio del “desarrollo o fortalecimiento de dispositivos comunitarios sustitutivos del modelo asilar” y la inclusión de “recursos humanos no convencionales⁴ durante el proceso de atención” (Ministerio de Salud de la Nación, 2013: 57).

Así, “la comunidad” no se redujo a simple escenario de la atención, sino que, por el contrario, se elevó como un reservorio de actores diversos con facultades que habilitan su intervención en la cuestión. De tal modo, “la comunidad” se ubica como parte crucial de un marco normativo que pretende ampliar el espectro de actores con posibilidad de incorporar la salud mental en general, y las adicciones en particular, en sus dominios de agencia, al fungir como un encaje contextual favorable para los actores sociales sobre los que focaliza este trabajo.

Asimismo, la mencionada relevancia de la territorialidad está estrechamente enlazada a los contornos que ha adquirido, en los últimos años, la problematización pública dominante sobre las adicciones y su vinculación con la pobreza (Ferreyra, 2019). De este modo, con especial fuerza a partir de la multidimensional crisis del año 2001, dicho asunto escaló con rapidez en las agendas de trabajo de las organizaciones con presencia entre dichos segmentos de la población. Desde entonces, los “curas villeros”⁵, sector de la Iglesia Católica con importantes antecedentes de intervención social en aquellos espacios, fueron incorporando la atención del asunto a su repertorio asistencial (Premat, 2010).

La atención católica de la pobreza encuentra su origen remoto en una ancestral trayectoria de caridad y beneficencia que antecede la consolidación misma del Estado nacional (Thompson y Campetella, 1995). Sin embargo, fue en la segunda mitad del siglo XX que la Iglesia Católica local encaró un fuerte proceso de inserción física en los márgenes sociales impulsada, primero, por el espíritu del Concilio Vaticano II y, después, como respuesta a las consecuencias sociales del

ajuste estructural (Romero, 2020). En estos espacios, la presencia cotidiana del catolicismo se ha entrelazado estrechamente con arraigadas expresiones de la cultura popular, y fungió como fuente de diversas y distintivas formas de sociabilidad y significación (Ameigeiras, 2020; Giménez Beliveau y Esquivel, 1996). A su vez, esta enraizada penetración territorial consolidó el papel de intermediario de la Iglesia respecto de los sectores en situación de pobreza, y abonó aún más a su ya privilegiada relación con el Estado (Mallimaci y Esquivel, 2014).

En este trasfondo, la necesidad actual de involucrarse en la atención de problemas asociados al uso de sustancias fue impuesta, desde la perspectiva de sus referentes, por la emergencia de consumos con graves consecuencias sanitarias y sociales –como el del *paco*⁶– en paralelo a la ausencia de medidas estatales (S. R., miembro de Hogar de Cristo, entrevista personal, 14/08/2019). La escala generalizada de los problemas relativos al uso de drogas en las zonas marginadas de las aglomeraciones urbanas condujo a la multiplicación de estas nuevas experiencias eclesiales.

Así, desde 2008, con epicentro en la ciudad de Buenos Aires, comenzó a articularse una red de organizaciones vinculadas a la Iglesia Católica que contasen con la atención del problema entre sus ejes de trabajo: el Hogar de Cristo. Impulsada inicialmente por los “curas villeros”, luego fue asistida por la adhesión de Cáritas Argentina⁷ y otras organizaciones católicas. Entre sus objetivos, se encontraría la transmisión de experiencias y la unificación de criterios, así como la producción de saberes para el abordaje. Algunos años después, iniciaría su extensión a nivel nacional, conectando centros asistenciales católicos de distinta naturaleza (ambulatorios, residenciales, entre otros) y grados de complejidad (Hogar de Cristo, 2020). Es importante notar que, en ellos, el tratamiento específicamente terapéutico relativo a las adicciones es acompañado por un conjunto más amplio de tareas asistenciales: alimentación, vivienda, recreación, higiene, atención espiritual, entre otras.

Como señala Azparren (2020), en los últimos años el Hogar de Cristo ha hecho del control sobre el territorio una dimensión más de su abordaje, y ha ganado influencia interna y reconocimiento externo en las zonas marginadas de los grandes centros urbanos. Esto se tornaría en un activo de especial dotación de legitimidad en un contexto en que la Ley Nacional de Salud Mental resaltaba la importancia de fortalecer las estrategias territoriales a partir de la multiplicación de los servicios asistenciales disponibles y mediante la consolidación de vínculos con actores “comunitarios”.

En línea con este carácter medular adoptado por la territorialidad, los movimientos sociales con trayectoria en la intervención frente a las adicciones también serían actores determinantes en el proceso bajo estudio. Distintas investigaciones permiten entrever que la territorialidad es un aspecto nodal de las formas de organización colectiva y participación política encarnadas por estos actores (Delamata, 2005; Svampa, 2008; Cortés, 2008). Los movimientos sociales expresan a la vez que continúan dinamizando la renovación y acentuación de las zonas habitadas por las poblaciones en situación de pobreza como epicentros de la conformación de instancias de representación, de coordinación de estrategias de

subsistencia y contención, y de afianzamiento de identidades políticas (Retamozo y Di Bastiano, 2017). En simultáneo, con el cambio de siglo, los movimientos sociales, con niveles diferenciales de institucionalización, adquirieron un papel cada vez más fundamental en la generación y aplicación de programas sociales focalizados en dichas zonas (Vommaro, 2017).

Para estos actores, la territorialidad ha implicado una multiplicidad de formas de organización y acción local. Entre ellas, recientemente, ocupan un lugar la prevención y atención de las adicciones. En el proceso de institucionalización aquí analizado concurren los siguientes movimientos sociales: Corriente Clasista y Combativa (CCC), Movimiento Evita (ME), Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) y Movimiento Popular La Dignidad (MPLD). Tal como es posible divisar con base en sus trayectorias organizacionales⁸, se trata de un conjunto ideológicamente heterogéneo de actores, cuyas tendencias oscilan entre variantes marxistas, tradiciones de izquierda independiente y vertientes del peronismo. A su vez, son portadores de recorridos históricos dispares respecto de su vinculación con el Estado, con grados variados de inserción institucional y conflictividad.

En relación con su despliegue en torno al consumo de drogas, MPLD y MTE poseen antecedentes de intervención más extendidos en esta arena de políticas. El primero de ellos cuenta con centros especializados en la materia desde 2012 a (C. B., integrante de la Red Puentes en MPLD, entrevista personal, 02/08/2019), mientras que el segundo comenzó a gestionar este tipo de espacios en 2006 (Blasco, 02/06/2018). Más recientemente, cada uno de estos movimientos incurrió en innovaciones organizacionales al crear ramas especializadas en la problemática, donde comenzaron a articular los centros existentes con la finalidad de intercambiar conocimientos y sintonizar estrategias. En los años posteriores a la fundación de sus primeros centros, el MPLD creó “Red Puentes”, mientras que la subunidad especializada del MTE se llamó “Vientos de Libertad”. Se trata de un camino que seguirían más adelante los otros movimientos sociales: el ME con “Casa Pueblo” y la CCC a partir de “Ni un Pibe Menos por la Droga”.

En suma, la reemergencia de la territorialidad como polo gravitatorio de los procesos políticos alcanzó también la arena de políticas públicas de adicciones. Aquí obtuvo particular sentido con base en la agudización del problema en las poblaciones en situación de pobreza a la vez que, posteriormente, encontraría auspicio en la renovada institucionalidad en materia de salud mental. De tal modo, la presencia e incidencia territorial de actores sociales en aquellas zonas pasó a constituir un activo con altos grados de reconocimiento estatal y, por tanto, un factor reforzador de las posibilidades de producción de encajes institucionales y expansión de dominios de agencia. Este condicionamiento definitorio de la territorialidad en las formas de vinculación socioestatales se evidenciará en el proceso interactivo de institucionalización autoamplificada que ocupa a este artículo.

Como se verá, dicho proceso constituye un escenario dinámico donde convergen actores de la religión, la política y el Estado, esferas distinguibles aunque con límites difusos. La historización de este cruce a nivel local posee una extensa bibliografía, especialmente desde la sociología de la religión (Esquivel, 2000;

Mallimaci, 2004; Mallimaci y Esquivel, 2014). Esta literatura permite entender que tanto la acción religiosa como la iniciativa política y la función pública remiten a formas no siempre escindidas pero diferenciables de organizar y otorgar sentido a la intervención en el espacio público. También habilita observar que configuran, con grados diferenciales de institucionalidad, instancias particulares de ejercicio de la representatividad de las demandas y atención de las necesidades sociales. Más importante aún para el presente análisis, dejan entrever que las interacciones entre dichas esferas, atravesadas por contraposiciones y afinidades contextualmente determinadas, suelen conllevar la retroalimentación de posicionamientos, legitimidades y capacidades.

Los apartados que siguen abonan, en este sentido, a la comprensión de los contornos que adquiere este complejo esquema de históricas interdependencias mutuas en la especificidad actual de la arena de políticas públicas en materia de adicciones. Particularmente, se evidencia que sus resultados institucionales sedimentan modalidades de interacción socioestatal que perduran más allá de las alternancias gubernamentales, incluso cuando sucede entre signos ideológicos opuestos.

III. Institucionalización inicial durante el “giro a la izquierda”. La Iglesia Católica y la creación del programa CAAC

En septiembre de 2014, la presidente Fernández de Kirchner encabezó un acto público donde, acompañada por el entonces secretario Juan Carlos Molina, comunicaba la celebración de un convenio entre SEDRONAR y el Hogar de Cristo. El objetivo del convenio, según se anunció, sería asistir financieramente a las organizaciones allí concentradas en su “presencia (...) en el territorio, junto a la población más vulnerable” (Casa Rosada, 01/09/2014). Algunos días antes, SEDRONAR había emitido una resolución oficial donde aprobaba la creación del programa CAAC. Bajo la premisa de que “el crecimiento del consumo problemático de sustancias afecta de manera diferencial a las poblaciones más vulnerables y excluidas” el programa se propondría “fortalecer las redes y actores sociales existentes en los territorios en los que habitan” dichos sectores a través de transferencias económicas no reintegrables a centros de atención allí radicados. El monto del subsidio variaría en función de la complejidad de las prestaciones y servicios ofrecidos por cada centro (SEDRONAR, 19/08/2014).

Esta política pública encontró asidero en los lineamientos rectores de la Ley Nacional de Salud Mental. De esta manera, el principio de “atención comunitaria” se manifestó en el objetivo central del programa: un tratamiento local de la problemática e integrado al espacio de pertenencia de la población objetivo. Por eso, CAAC exigió que los centros dispongan de presencia y reconocimiento entre la población local. Con esta disposición, la ejecución y control del plan quedó a cargo de la Dirección Nacional de Asistencia y Reinserción Social por Adicciones (DNAR) de SEDRONAR (SEDRONAR, 19/08/2014).

Si bien esta política pública sintonizaba con el efecto estructurante de la territorialidad sobre las relaciones socioestatales, la emergencia del programa estuvo de-

cisivamente afectada por una segunda condición: la intensificación de la incidencia institucional de la Iglesia Católica. Esto respondió centralmente a la elección de Jorge Bergoglio como Papa en marzo de 2013. El nombramiento de un Papa argentino reafirmó la histórica hegemonía religiosa detentada por el catolicismo en la política y en el Estado argentinos (Mallimaci, 2015). Así, la figura papal se elevó en un revitalizado soporte legitimador aspirado por la amplia mayoría de la dirigencia política y gubernamental y, de allí, motivó una variada serie de gestos dedicados a concretar ese apoyo (Esquivel, 2017).

La operación de esta variable en la arena de políticas de adicciones se expresaría de múltiples maneras. En principio, sus demandas sobre el agravamiento de las consecuencias de las adicciones en los sectores sociales en situación de pobreza y el estado de virtual acefalía de SEDRONAR⁹ fueron determinantes en el arribo de Juan Carlos Molina, un sacerdote desvinculado de la actividad eclesial¹⁰, a la conducción de la dependencia a fines de 2013 (Ferreyra, 2020). A su vez, tras la designación de Molina, a la conducción de la DNAR arribó otro exsacerdote: Ignacio Puente Olivera. Luego de haber abandonado la labor ministerial, Olivera acumuló una carrera como funcionario público de diferentes áreas del Estado nacional dedicadas a intervenir sobre poblaciones en situación de pobreza. Al igual que Molina, entonces supo tejer un lazo con Alicia Kirchner¹¹ mientras fungía como personal del Ministerio de Desarrollo Social. Cuando allí se desempeñaba en un programa asistencial focalizado en las “villas” le fue propuesto su acenso a la DNAR.

Según Olivera, la mudanza respondió directamente al nombramiento de Bergoglio, con quien mantenía una estrecha relación: “Ellos sabían de mi vínculo con Francisco (...) entonces cuando a Francisco lo hacen Papa me piden que venga acá” (Ignacio Puente Olivera, entrevista personal, 19/08/2019). De tal modo, esta inserción jerárquica de personalidades con pasado clerical, así como el proceso que se analiza a continuación, deben ser comprendidos en el marco de una consolidación del ascendiente político de la Iglesia Católica, especialmente en la arena de políticas públicas en materia de adicciones.

En este sentido, la emergencia del programa CAAC no solo se explica por la trayectoria religiosa de Olivera, sino que referentes del Hogar de Cristo cumplieron entonces un rol activo en su concreción. Al ser consultado sobre qué organizaciones habían promovido el inicio de CAAC, Olivera recordaba: “El padre Charly y Pepe [referentes del Hogar de Cristo]. Ellos vienen a plantear la necesidad de encontrar una vinculación con el Estado, de financiamiento” (Puente Olivera, entrevista personal, 19/08/2019). Esta iniciativa religiosa puede ser rastreada también en un encuentro sostenido algunos meses antes entre varios funcionarios jerárquicos de SEDRONAR, entre ellos Molina y Olivera, y referentes de la Iglesia especializados en la problemática. Allí, intercambiaron opiniones y diagramaron posibles líneas de acción coordinada (AICA, 07/04/2014).

De esta manera, fue el acceso a autoridades públicas la que, de manera inmediata, dinamizó la institucionalización de un modo de financiamiento favorable a estas organizaciones eclesiales. El contacto individual con los funcionarios superiores de SEDRONAR, auspiciado por el nuevo peso político de la Iglesia y la

existencia de una pertenencia y trayectoria religiosa común, habilitaron el diseño del programa CAAC. Por eso, dicha vinculación interpersonal debe ser considerada como el primer evento de institucionalización de este proceso, un encaje que generó las condiciones de posibilidad para el inicio de la secuencia incremental subsiguiente.

El segundo evento de encaje institucional sería el propio programa CAAC. En este punto, es importante considerar que su aparición fue facilitada por modalidades de interacción socioestatal preexistentes. Desde la década de 1990, las llamadas “comunidades terapéuticas” han sido beneficiadas con subsidios por cada individuo que recibiesen derivado de SEDRONAR. Tal como argumenta Levin (2013), la delegación del tratamiento en estos actores llegó a elevarse como la principal estrategia de intervención de la dependencia. Se trata de espacios asistenciales mayoritariamente residenciales, dedicados con exclusividad a problemas vinculados al uso de sustancias y legalmente encabezadas por un médico psiquiatra (SEDRONAR y MSAS, 1997). Es decir, las “comunidades terapéuticas”, en términos del nuevo marco regulatorio, poseían las características propias de un centro de “internación monovalente”.

Así, los lineamientos establecidos por la Ley Nacional de Salud Mental anclados en la noción de “atención comunitaria” pautaban el cierre o reconversión de este tipo de instancias de asistencia, lo cual generó la necesidad de articular la política pública con otros sectores. La responsabilidad de auditar los servicios prestados por estas organizaciones y administrar las transferencias económicas estuvo históricamente a cargo de la DNAR y sus homólogas predecesoras. Tal como señalaba Puente Olivera:

Hasta entonces lo único que existía era la derivación a comunidades terapéuticas. Ese trabajo que hacía la SEDRONAR entra en conflicto con la Ley de Salud Mental, porque eran instituciones monovalentes (Puente Olivera, entrevista personal, 19/08/2019).

Así, el nuevo marco regulatorio generó las condiciones de oportunidad para la diversificación de las organizaciones habilitadas para incluir a las adicciones en sus dominios de agencia. Resultaron favorecidos, de esta manera, actores sociales cuya intervención en esta arena de políticas públicas tuviese un mayor grado de concordancia con las exhortaciones de la Ley Nacional de Salud Mental. La pertenencia a la comunidad y la inserción territorial se tornaban en capacidades que calificaban a actores sociales para obtener financiamiento en el marco de CAAC. Respecto de esto, en retrospectiva, el exsecretario Molina expresaba:

¿A quién subsidiaba la SEDRONAR? A las comunidades terapéuticas, por chico internado. ¿Qué pasaba con esos movimientos sociales, con las Iglesias, los pastores, con las ONGs que trabajaban con adictos sin recursos? (...) Nos interesaba que tuviesen presencia en el barrio. (...) Entonces el Estado apoyaba a aquel que ya estaba trabajando (Molina, entrevista personal, 01/08/2019).

En paralelo, resulta preciso recordar que la obtención de tales puntos de acceso en SEDRONAR fue respaldada por las destrezas y credenciales acumuladas por las organizaciones eclesiales a lo largo de su trayectoria de intervención territorialmente anclada en poblaciones en situación de pobreza. Como se mencionó con anterioridad, la detentación de territorialidad se ha convertido en una preocupación central de las instancias estatales dedicadas a las políticas públicas en materia de adicciones. Consecuentemente se ha tornado, también, en un valioso capital de los actores sociales para la obtención de reconocimientos institucionales. Así aludía Puente Olivera al reconocimiento de la localización del problema hacia el interior del dominio de agencia de los actores en cuestión:

El pueblo ya se ha organizado para enfrentar el problema del consumo en los barrios. Esos modos de organización social nos interpelan y nos dicen que ellos llegan a lugares que nosotros no (Puente Olivera, entrevista personal, 19/08/2019).

De esta manera, el acceso inicial a las autoridades de SEDRONAR y la posterior instauración del programa CAAC resultaron de un proceso de interacciones dinamizado por factores sociales e institucionales externos, tales como la creciente influencia general Iglesia Católica, la consolidación de la territorialidad como fuerza determinante de las relaciones socioestatales y el establecimiento de una nueva legislación en materia de salud mental. Ahora bien, aunque fue durante el gobierno de Cristina Fernández que las organizaciones eclesiales concretaron el primer evento de institucionalización de sus intereses, sería con posterioridad al “giro” ideológico en el gobierno que estos actores conseguirían –en conjunto con los movimientos sociales que se incribirían al programa– multiplicar y jerarquizar sus puntos de inserción en SEDRONAR. Esta continuidad del proceso se analiza en el siguiente apartado.

IV. Institucionalización acentuada durante el “giro a la derecha”

En diciembre de 2015, el líder de la coalición Cambiemos, Mauricio Macri, asumió la presidencia de la Nación. Se trató de un hecho que, al implicar el triunfo de un candidato relativamente desvinculado de los partidos tradicionales e identificado con orientaciones ideológicas cercanas a la centroderecha, fue concebido como un giro importante en la política local. Específicamente, en relación con el que le antecedía, el nuevo gobierno pretendió extender un discurso refundacional que preveía la ruptura con las principales líneas de acción sostenidas en el pasado en múltiples áreas de la acción estatal (Vommaro y Gené, 2017).

En este sentido, Argentina entraba en sintonía con la tendencia regional que parecía poner en entredicho el dominio de las experiencias gubernamentales representativas del “giro a la izquierda” (Modonesi, 2015; Schapiro, 2018). Si los mandatos de tendencia progresista habían auspiciado la institucionalización de demandas e intereses de los sectores sociales movilizados (Cortés, 2008; Gómez, 2010; Longa, 2019), la irrupción de un gobierno de signo ideológico contrario parecía suponer un resultado opuesto, especialmente desfavorable para los movimientos

sociales, más aún frente al legado histórico de recortes fiscales y reducción estatal que ha caracterizado a las administraciones guiadas bajo esta orientación política (Comminetti, 1994; Rangel y Garmedina, 2012).

Los eventos que a continuación se revisan para el caso de la arena de políticas públicas en materia de prevención y asistencia de las adicciones se desarrollan a contramano de esta conjetura. Aunque la creación del programa CAAC resultó de interacciones socioestatales promovidas por sectores de la Iglesia Católica, tras su institucionalización, otros actores sociales decidieron capitalizar aquella estructura de oportunidad a su favor. Así, movimientos sociales que poseían una trayectoria de intervención en torno al asunto comenzaron también a suscribir convenios para la transferencia de recursos económicos y a participar activamente, en conjunto con las organizaciones ligadas a la Iglesia Católica, en la construcción de nuevos encajes institucionales funcionales a dicho programa.

La preeminente gravitación del territorio como fuerza decisiva en los procesos políticos y sociales, así como el reposicionamiento de la Iglesia Católica tras la designación de Bergoglio como Sumo Pontífice, actualizaron las históricas coincidencias entre religión y política. Elementos y representaciones del credo católico pasaron a ocupar espacios relevantes en la intervención pública de algunos movimientos sociales (Giménez Béliveau y Carbonelli, 2017), así como entre sus referentes comenzó a extenderse una superposición entre el activismo político y el religioso (Giménez Béliveau y Carbonelli, 2018). En parte, esto responde a que la operación de las variables mencionadas, en complementación con el devenir propio de la estructura socioeconómica en años recientes, condujo a la intensificación de intereses comunes.

Como ya se mencionó, aunque con legados históricos y aptitudes diferenciales, tanto actores religiosos como movimientos sociales comparten actualmente espacios sociales de inserción, una modalidad de intervención territorializada que intermedia con instancias estatales, así como la pretensión de captar recursos públicos en función de expandirla (Mallimaci y Esquivel, 2014). Lejos de llevar esto a una inevitable competencia, como se muestra a continuación, emergen escenarios oportunos para la interacción cooperativa. Se trata de una colaboración estratégica que no solo fortalece la capacidad de intervención territorial de los actores, sino que también potencia perdurablemente sus posibilidades de inserción institucional en el Estado.

El siguiente apartado analiza el modo en que, en un contexto aparentemente adverso, el Hogar de Cristo y los movimientos sociales lograron incrementar su nivel de incidencia institucional en el Estado. De manera más específica, echa luz sobre la existencia de interacciones socioestatales alejadas de repertorios únicamente contenciosos y, en gran medida, desarrolladas por canales institucionales que profundizaron el proceso autoamplificado de diversificación y multiplicación de los encajes detentados por estos actores en SEDRONAR.

Antes de avanzar sobre el análisis de este proceso, es importante reparar en una importante consecuencia de la reavivada influencia de la Iglesia Católica en la arena de políticas públicas en materia de adicciones. Por un lado, el sucesor

del sacerdote Molina frente a la Secretaría también contaba con un trasfondo de vinculaciones con la Iglesia. Roberto Moro se había desempeñado como subsecretario de Salud Mental y Abordaje de las Adicciones en la capital de la provincia de La Pampa entre los años 2007 y 2015. En dicho período, coincidió con Mario Poli, quien servía como obispo en aquella ciudad y, posteriormente, reemplazaría a Bergoglio como arzobispo de la Ciudad de Buenos Aires. De acuerdo con fuentes periodísticas, Poli habría solicitado al Poder Ejecutivo la designación de Moro en SEDRONAR (Verbitsky, 13/12/2015).

Por otra parte, la perduración de la renovada capacidad de la jerarquía eclesial se vería también reflejada en la permanencia de Puente Olivera en su cargo. Este hecho, en tanto se trató del único funcionario superior que mantuvo su posición, es indicativo, además, de la decisión gubernamental de dar continuidad al CAAC, el cual estaba a su cargo. Bajo la nueva gestión, no solo se preservaría el programa, sino que adquiriría un espacio central, tanto en materia presupuestaria como política.

Del territorio al Estado: el CAIPPA y la Escuela de CAAC

La implementación del programa CAAC, aunque multiplicó los puntos de acceso de los actores sociales en SEDRONAR, constituyó un encaje de baja verticalidad, en tanto desde su operatividad formal los actores no contaban con competencias para subordinar instancias institucionales inferiores. El proceso incremental de institucionalización de los intereses de organizaciones ligadas a la Iglesia Católica y los movimientos sociales beneficiados por las transferencias del CAAC tendría como elementos cruciales, entonces, dos eventos posteriores. Por un lado, en enero de 2017, se creó el Consejo para el Abordaje Integral de las Políticas Públicas en Adicciones en contextos de alta vulnerabilidad (CAIPPA), un consejo gestor socioestatal para la formulación de propuestas de distinta naturaleza que, de manera no vinculante, servirían para guiar las intervenciones de SEDRONAR en aquel sector poblacional.

Simultáneamente, se impulsó el programa Escuela de Formación de CAAC. Entre sus funciones se encontraría el otorgamiento de subsidios a los actores sociales con un convenio vigente en el marco del CAAC para que asesorasen a organizaciones aspirantes con el fin de que se pudiesen adecuar a sus exigencias mínimas. Este fue un encaje de especial relevancia, en tanto otorgaba a los actores sociales la posibilidad de gestionar la incorporación de nuevos centros al CAAC. A continuación, se describen las características adoptadas por cada política a fin de evidenciar que resultan eventos indicativos de un proceso autoamplificado de institucionalización de los intereses de estos actores sociales en SEDRONAR. A través de este proceso, organizaciones eclesiales y movimientos sociales ampliarían y fortalecerían sus competencias, y asegurarían la sedimentación de las políticas en materia de adicciones en sus respectivos dominios de agencia.

A mediados de 2016, iniciarían una serie de protestas paralelas encabezadas por representantes del Hogar de Cristo y los movimientos sociales. En un marco donde reflotaban iniciativas legislativas que buscaban, en aquellos casos donde existiese

una necesidad terapéutica, remover el consumo de ciertas drogas ilegales de las conductas penalizadas por el Estado¹², representantes de los “curas villeros” ofrecieron una conferencia pública en donde exigieron la declaración de un estado de “emergencia nacional en adicciones”. Allí expresaban el rechazo a “las políticas liberales que reclaman el derecho de cultivar, tener o consumir drogas” y exhortaban el fortalecimiento de las intervenciones estatales en materia de adicciones (AICA, 06/11/2016).

Poco después, los mismos referentes de aquel sector de la Iglesia Católica mantuvieron una reunión con el secretario Moro. Se comunicaba que el propósito del encuentro era “avanzar en el fortalecimiento del trabajo articulado” y se reconocía que la reunión se concretaba tras la demanda interpuesta por la Iglesia (SEDRONAR, 10/11/2016). Un mes después de este evento, el Poder Ejecutivo decretaría la “emergencia nacional en adicciones”. Por este medio, sin mayores precisiones, el presidente instruyó a SEDRONAR para que “elabore, ponga en vigencia, e implemente acciones destinadas a hacer frente a la emergencia” (Presidencia de la Nación, 07/12/2016). Esta normativa fungiría como un encaje contextual de las interacciones socioestatales producidas en el marco del programa CAAC, al incrementar las posibilidades de inserción institucional de los actores sociales involucrados.

Concomitantemente, los movimientos sociales convocarían a manifestaciones en la sede central de SEDRONAR (Red Puentes, 09/06/2016). Además de reclamar por el desfinanciamiento del programa CAAC y el atraso en las transferencias de los centros ya registrados, los actores sociales exigían la apertura de “una mesa para que las organizaciones sociales” puedan “discutir las políticas de la Secretaría” (CTEP, 24/08/2016). Esta iniciativa de los actores de la sociedad civil para jerarquizar su inserción institucional en la estructura de SEDRONAR se moldearía posteriormente en interacciones socioestatales de menor expresión contenciosa. Una integrante de un movimiento social explica la creación del CAIPPA de la siguiente manera:

Porque el Consejo se crea durante la gestión de Moro, pero por presión de las organizaciones. No nos invitaron de la SEDRONAR, surgió desde las organizaciones, (...) a través de negociaciones, hubo muchas reuniones (C. B., integrante de Red Puentes en MPLD, entrevista personal, 02/08/2019).

El proceso autoamplificado de institucionalización de los actores sociales se desarrolló en mutua constitución con el incremento en sus competencias. La diversificación del conjunto de organizaciones receptoras de subsidios del programa CAAC representada en la inserción de los movimientos sociales redundó en un progresivo robustecimiento de su red de colaboración. De la consolidación de esta urdimbre de relaciones emergió el objetivo de potenciar la inserción de los actores sociales en SEDRONAR. Así lo describe el referente de los Hogares de Cristo:

Cuando aparece Moro ya existía un diálogo informal. Cuando se sumaron las organizaciones [movimientos sociales], y decidimos organizarnos con objetivos comunes, decidimos que había que formalizar ese diálogo (S. R., integrante de Hogar de Cristo, entrevista personal, 14/08/2019).

De acuerdo con la normativa, solo las organizaciones receptoras de transferencia bajo el programa CAAC podrían participar del consejo. Así, esta interfaz reforzó la inclusión de este ámbito de política pública en los dominios de agencia de dichos actores a partir del reconocimiento oficial de sus capacidades. Por un lado, de aquellas acumuladas a lo largo de sus trayectorias de intervención en poblaciones en situación de pobreza, las cuales habían pasado a ser sostenidas e, incluso, potenciadas por el financiamiento del programa CAAC. El reconocimiento estatal de estas competencias se expresaba como justificación de la decisión gubernamental en la legislación de creación del consejo en tanto se consideraba

que las CAAC constituyen una herramienta importante para la atención y contención de los sujetos en las zonas más vulnerables y desprotegidas, por lo que deviene necesario alcanzar niveles óptimos de articulación por parte de este Organismo (SEDRONAR, 20/01/2017).

De la misma manera, al prever los requisitos que debían reunir los actores con pretensión de desempeñarse en el consejo, el nuevo arreglo institucional concedió legitimidad para la participación en la interacción socioestatal con base en la territorialidad de las organizaciones peticionarias. La disposición extendida de infraestructura y el reconocimiento a nivel local se tornaron en competencias habilitantes para la incorporación al encaje. Esto se evidencia en el hecho de que la norma exigió la consideración del nivel “afianzamiento en la comunidad en que se desempeña, el alcance territorial e impacto de su intervención, la cantidad de servicios o prestaciones que ofrece” el actor social a fin de evaluar su integración al CAIPPA (SEDRONAR, 20/01/2017). La territorialidad como competencia que habilita la participación también era compartida entre las organizaciones subsidiadas por el programa CAAC:

Uno de los objetivos del Consejo es la idea de [que] nosotros somos las organizaciones que estamos todos los días en el territorio haciéndonos cargo y acompañando a muchas personas que tienen esta problemática, entonces queremos poder pensar las políticas públicas que se van a aplicar para estos sectores, en este caso, los sectores populares (C. B., integrante de Red Puentes en MPLD, entrevista personal, 08/08/2019).

Así, el consejo era presentado como un “espacio de diálogo e intercambio de buenas prácticas”, tanto con las autoridades como entre los actores sociales mismos (SEDRONAR, 20/01/2017). Pese a ello, asumía un carácter no vinculante; las prerrogativas concedidas al consejo quedaban amplificadas bajo cierta inespecificidad de sus objetivos. Estos objetivos se resumían como “la elaboración de procesos, manuales, prácticas e intervenciones, unificación de criterios y conceptos” (SEDRONAR, 20/01/2017). En otras palabras, se trataba de una diversidad de facultades que cedían espacio para que los actores sociales pudiesen orientar la actuación de SEDRONAR con base en sus intereses frente al problema de las adicciones, incluso, más allá del programa CAAC. De allí que la conformación del CAIPPA no solo redundó en una natural diversificación del cúmulo de puntos de

acceso de los actores sociales en la dependencia, sino que representaba la producción de un encaje de inédita verticalidad jerárquica en tanto formalizaba un nuevo terreno para la incidencia con posibilidades de extenderse sobre mayores ámbitos de actuación de SEDRONAR.

Es relevante destacar que formalmente no existían menciones sobre el modo en que el CAIPPA sería convocado, su período de permanencia o dinámica de funcionamiento. Tampoco se hizo referencia a qué funcionarios públicos la integrarían. Sin embargo, de acuerdo con un informante, era recurrente la participación del secretario Moro y otras autoridades de la dependencia (C. B., integrante de Red Puentes en MPLD, entrevista personal, 02/08/2019). En tal caso, las decisiones fruto de la interacción socioestatal allí dinamizada poseían una alta proyección jerárquica hacia el interior de la dependencia. Incluso, de acuerdo con algunos actores sociales, la verticalidad del encaje permitía establecer vinculaciones con instancias institucionales de similar altura en otras esferas del Estado nacional. Así, el CAIPPA podía fortalecer la estructura de oportunidad de las organizaciones subsidiadas más allá de los contornos de SEDRONAR: “Durante un tiempo tuvo una fluidez, y siempre considerando que al formar parte la SEDRONAR de Presidencia tenés acceso a otros Ministerios, eso es una ventaja” (S. R., integrante de Hogar de Cristo, entrevista personal, 14/08/2019).

El mismo día en que se formalizaba la existencia del CAIPPA, la gestión de Moro emitía la Resolución N° 17 de creación del programa de Escuela de Formación de las CAAC (EF-CAAC), encaje que representa el último evento de institucionalización. La norma preveía la celebración de convenios de subsidios con las organizaciones sociales incorporadas al CAAC con el propósito de que generasen instancias de formación y capacitación de su personal. Esto se daba con el fin de que todos los centros de atención operativos en el contexto del programa CAAC estuviesen guiados bajo un enfoque común sobre el problema.

Más allá de los lineamientos formales, según los informantes, la EF-CAAC resultó de la demanda de los actores sociales por estructurar un marco institucional que habilitase a los actores sociales a asistir a centros de atención en funcionamiento que aspiraban a cumplir las exigencias para registrarse en el programa CAAC. Se trataba de un reclamo que, al hacerse operativo, redundó en la intervención de los actores sociales en la generación de las condiciones para la expansión del conjunto de centros receptores del subsidio:

Respecto a la Escuela de CAACs, que fue un logro del consejo de las organizaciones, es que nosotros le pedimos a la SEDRONAR que queremos acompañar el proceso de ingreso de nuevas sedes. ¿Cómo? Queremos la Escuela, que tiene un presupuesto asignado que se utiliza para sueldos y viáticos, para acompañar a las sedes que quieren ingresar. (...) Y ahí empezábamos a incidir en los procesos de decisión en relación al ingreso de las sedes al programa (C. B., integrante Red Puentes en MPLD, entrevista personal, 02/08/2019).

En este sentido, auspiciados por transferencias de recursos públicos, los actores sociales iniciaron un proceso de reunión de capacidades tendientes a orientar la actuación del Estado a su favor. Por ende, sus competencias se verían reforzadas a partir de la multiplicación de sus líneas de acción. Es decir, ya no solo intervenían en la arena de políticas públicas de adicciones por medio de acciones preventivas y asistenciales territorialmente ancladas en sectores poblacionales en situación de pobreza, sino que también lo comenzarían a hacer a través de la cooperación con otros actores con voluntad de incorporarse a la estructura de oportunidad por ellos generada. De esto es evidencia, por ejemplo, la elaboración del *Manual administrativo para el convenio con SEDRONAR* (CAIPPA, 2019), donde se resumían los “pasos” a seguir para recibir asesoría por parte de los actores efectores del programa EF-CAAC y el modo en que se realizaría. El testimonio de un informante sobre el funcionamiento del programa EF-CAAC arroja luces sobre estas capacidades adquiridas:

Entonces la sede [que busca recibir el subsidio CAAC] hace un informe de cómo trabaja el tema, y las organizaciones luego van. No solamente sus compañeros de la organización, sino [que] puede ser de cualquiera de las organizaciones. Entonces eso llega a la mesa de la Escuela, y se evalúa lo que le falta para llegar a la auditoría inicial, que es la herramienta de la SEDRONAR que evalúa su ingreso al programa (C. B., integrante de Red Puentes en MPLD, entrevista personal, 02/08/2019).

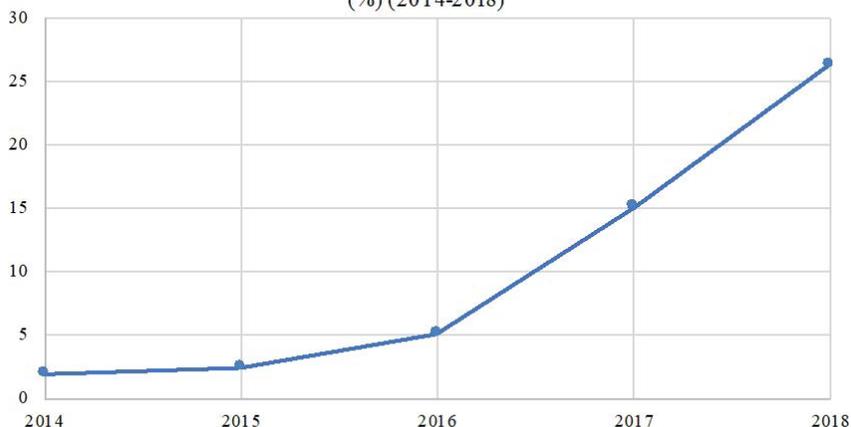
Por otra parte, la urdimbre de vinculaciones de los actores atravesaría un incremento siempre que a partir del EF-CAAC fuera posible expandir la red de colaboración. A su vez, esta capacidad de coordinación tendría un efecto constituyente sobre aquella de los actores sociales asistidos en tanto que resultaban favorecidas de una estructura dedicada a socializar un repertorio de información y experiencias acumuladas sobre la obtención de beneficios en este segmento particular del Estado. Estos conocimientos también circulaban por medio de dicho Manual. Allí se detallaban, entre otras cuestiones, el modo en que debía solicitarse el subsidio CAAC, la documentación requerida, los requisitos mínimos a cumplir y el procedimiento para rendir los gastos ante la dependencia una vez lograda la inserción al programa.

De esta manera, el proceso autoamplificado hasta aquí reconstruido evidencia la trayectoria incremental trazada con cada evento de institucionalización. A través de ellos, los actores sociales multiplicaron, a la vez que jerarquizaron, sus niveles de inserción en la estructura de SEDRONAR y, de allí, consolidaron al problema de las adicciones en sus dominios de agencia. Como se ha visto, esto sucedió con el desarrollo complementario de repertorios contenciosos y colaborativos, tendientes a la canalización institucional de las demandas sociales. El Hogar de Cristo y los movimientos sociales incrementaron sus posibilidades de éxito a raíz de la renovada centralidad política de la territorialidad, la vigencia de una nueva legislación nacional en materia de adicciones y el refuerzo de la capacidad de incidencia de la Iglesia Católica. De allí que dichos actores consiguieron profundizar sus puntos de acceso en el Estado, incluso en un contexto gubernamental desfavorable.

El CAAC a través del “giro” ideológico

En este último subapartado, se analizan los resultados del proceso de institucionalización aquí abordado, específicamente en términos de transferencias de recursos en el marco del programa CAAC. Mientras que la secuencia de encajes revisada es evidencia de su creciente relevancia política, el aumento de su participación sobre el gasto de SEDRONAR demuestra su centralidad incremental en materia presupuestaria. En este sentido, la proporción del presupuesto final de la dependencia destinado al financiamiento del CAAC se elevó de un valor cercano al 2% en 2014 al 26,3% en 2018.¹³ Esto se observa en la Gráfica I. Es necesario advertir que, a lo largo de dicho período, las partidas de SEDRONAR transitaron una tendencia irregular, que oscilaba entre marcados aumentos y disminuciones menores interanuales. Es decir, la expansión presupuestaria del programa sucedió de la combinación de crecimientos consonantes con el presupuesto de la Secretaría y resistencias a ajustes generalizados sobre dicho presupuesto.

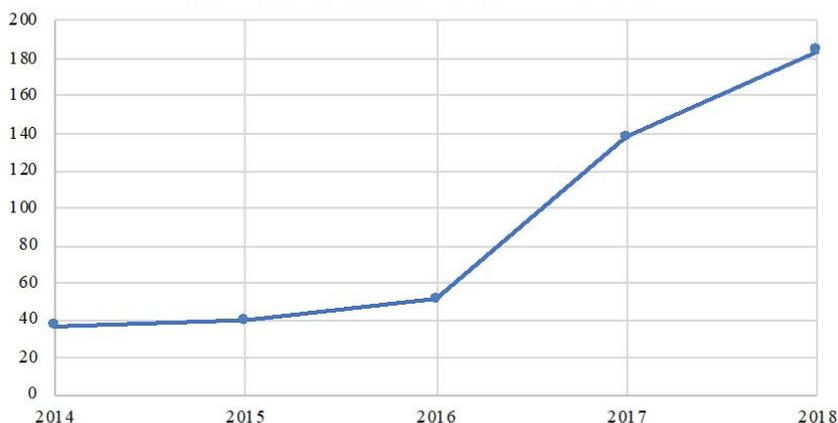
Gráfica I. Incidencia presupuestaria del programa CAAC en SEDRONAR (%) (2014-2018)



Fuente: elaboración propia en base a DNCF-SEDONAR (2019) y Presupuesto Abierto (2020).

Consecuentemente, el número de centros subsidiados por el programa también se vio afectado por una curva ascendente. Como muestra la Gráfica II, pasaron de ser 37 en 2014 a 184 en 2018, es decir, aumentaron cerca de 400%. Se torna importante notar que el incremento más acentuado de estas variables se dio en los años 2017 y 2018. En otros términos, la dimensión del programa CAAC tuvo su mayor dilatación en el contexto del denominado “giro a la derecha”. De esta expansión resultarían beneficiados tanto el Hogar de Cristo como los distintos movimientos sociales. Se trata de un hecho que, nuevamente, no solo es indicativo de la profundización de esta política pública más allá del cambio de signo ideológico en el gobierno, sino que advierte sobre la obtención de resultados favorables por parte de los actores sociales en un contexto político aparentemente adverso.

Gráfica II. Número acumulado de centros CAAC (2014-2018)



Fuente: elaboración propia en base a SEDRONAR (2019).

Durante los últimos años del ciclo progresista, las organizaciones eclesiales concentraron la mayor parte de las transferencias. El protagonismo del Hogar de Cristo en las interacciones que llevaron a la creación del programa CAAC tuvo su correlato en la asignación de transferencias. Para 2015, el 47,5% de los centros de asistencia con convenio pertenecía a aquella red. Además, dichas organizaciones habían sido beneficiadas con el primer grupo de subsidios entregados, dato que ratifica su centralidad en la aparición del programa. A partir del “giro a la derecha”, el número de subsidios recibidos por estas organizaciones continuaría creciendo en términos absolutos, y ascendería de 19 “casas” subsidiadas en 2015 a 46 en 2018 (SEDRONAR, 2019). Sin embargo, disminuiría su peso relativo, al pasar a representar el 28% de la totalidad de los centros financiados. No obstante esto, los actores eclesiales se mantendrían como los principales beneficiarios del programa.

En lo que respecta a los movimientos sociales, durante el tramo final del último gobierno de Fernández de Kirchner solo el MPLD y el MTE consiguieron concretar, en el marco del programa CAAC, convenios para seis centros bajo su administración. Entonces representaban apenas el 15% de los espacios asistenciales subsidiados. La totalidad de estos convenios fueron concretados en 2014, mientras que en el año siguiente no lograron incrementar el número de subsidios recibidos. Por el contrario, en el marco del “giro a la derecha”, en lo que parecería ser un contexto político desfavorable, los movimientos sociales beneficiados por el CAAC se diversificarían a la vez que aumentarían sus centros subsidiados. Entonces se añadieron al programa el ME y la CCC, que obtuvieron, cada uno, recursos para trece “centros barriales”. Por su parte, el MPLD pasaría a recibir subsidios para diecisiete espacios de atención, mientras que el MTE lo lograría para veinte. Este proceso de diversificación y aumento de la inserción de los actores sociales revisados en SEDRONAR se resume en la Tabla I.

Tabla I. Número de centros CAAC (2014-2018). Por actor social y gobierno			
Actor social	Cristina Fernández (2014-2015)	Mauricio Macri (2016-2018)	TOTAL
Hogar de Cristo/Cáritas	19	45	64
MPLD/Red Puentes	3	17	20
MTE/Vientos de Libertad	3	20	23
ME/Casa Pueblo	0	13	13
CCC/Ni un pibe menos por la droga	0	13	13
Otros ¹⁴	15	36	51
TOTAL	40	144	184

Fuente: elaboración propia en base a SEDRONAR (2019).

De esta manera, el proceso de institucionalización autoamplificado revisado en este artículo tuvo su coherente correlato en el volumen de transferencias concedidas por el programa CAAC. El programa solo perduró tras la alternancia presidencial, sino que se expandió en el contexto de un gobierno que parecía presentarse como desfavorable al incremento del gasto público o impermeable a las demandas de los actores sociales involucrados. En esta consolidación del CAAC, llama especialmente la atención que los movimientos sociales, actores con un alto grado de inserción institucional –y, en algunos casos, de sintonía ideológica con el gobierno– durante el ciclo progresista, consiguieran mayores beneficios en el marco del “giro” a la derecha.

A modo de cierre

El análisis precedente reveló que el programa CAAC debe ser comprendido como producto de un proceso autoamplificado de institucionalización trascendente a las alternancias gubernamentales y con efectos mutuamente constituyentes, tanto sobre el Estado como respecto de los actores sociales involucrados. Si bien dicha política pública se creó durante el denominado “giro a la izquierda” con base en el acceso a autoridades gubernamentales detentado por las organizaciones ligadas a la Iglesia Católica, fue en el marco de la inclinación de la conducción del Estado hacia la derecha que estas organizaciones y los movimientos sociales iniciaron una acentuada inserción institucional en SEDRONAR, que aumentaron el número y jerarquía de los encajes detentados.

Esta inserción se expresó, fundamentalmente, a partir de la emergencia del CAIPPA y de la llamada Escuela de CAAC, que resultaron encajes representativos de eventos a partir de los cuales los actores sociales acrecentaron sus posibilidades para incidir en la elaboración de políticas públicas y sedimentaron la inclusión de las adicciones en sus dominios de agencia. De la concreción de estos logros

institucionales, el Hogar de Cristo y los movimientos sociales orientaron a su favor las decisiones tomadas desde SEDRONAR. Consistió en grado creciente de institucionalización de intereses que tuvo como principal resultado el ascenso del volumen de recursos transferidos a los centros enmarcados en el CAAC.

Aunque este proceso estuvo dinamizado por el ejercicio de repertorios contenciosos y colaborativos por parte de los actores sociales involucrados, fue posible identificar tres factores que favorecieron su desarrollo. Por un lado, es posible observar la nueva centralidad del territorio en la dinámica de las vinculaciones socioestatales. Esto llevó al apuntalamiento de la territorialidad como capacidad habilitante para la intervención en la prevención y asistencia de las adicciones. La presencia física, influencia y reconocimiento en las zonas geográficas pobladas por los sectores sociales en situación de pobreza pasaron a operar como condiciones importantes en la incorporación de dicho asunto en los dominios de agencia de los actores sociales que pretenden participar en su solución.

En segundo lugar, se reparó en los efectos positivos que deparó sobre esta secuencia de interacción socioestatal la existencia de una nueva legislación nacional sobre salud mental. El principio rector de “atención comunitaria”, estrechamente vinculado a lo antes mencionado, reposicionó la relevancia de los actores de la sociedad civil con arraigo y experiencia de intervención en los espacios poblacionales destinatarios de las políticas públicas en la materia. De tal manera, dispuso una estructura de oportunidad ventajosa para la construcción de encajes institucionales y la inclusión de las adicciones en los dominios de agencia de los actores sociales examinados en este artículo.

Por último, es imprescindible reparar en el efecto positivo surtido por la revitalizada influencia política de la Iglesia Católica sobre este proceso y sus resultados. Este factor religioso operó principalmente en el arreglo de los estratos superiores de SEDRONAR, e hizo más permeable su estructura institucional a los intereses de actores –como Hogar de Cristo y los movimientos sociales– preocupados por la atención de las adicciones en los sectores poblacionales en situación de pobreza. De tal manera, actualizó la intersección entre religión y política, al impulsar posicionamientos y modalidades de interacción social y socioestatal cuyas consecuencias específicas sobre las políticas públicas relativas al consumo de drogas exigen aún mayores indagaciones.

Referencias

1. La definición de esta noción lejos está de ser evidente o unívoca entre los múltiples y variados actores que concurren en nombre de solucionar el fenómeno que intenta comprender. Incluso, no existe consenso en torno a la conveniencia de su uso por sobre otras nominaciones. Aquí se adopta en tanto es la que con mayor recurrencia se presenta en las fuentes y alocuciones de los informantes. Se optó por prescindir del uso de comillas por razones expositivas. En términos generales, se entiende que “las adicciones” remiten a aquellos consumos individuales (predominantemente de drogas legalizadas e ilegalizadas) que son, de distinto modo, socialmente problematizados. Es decir, con base en lo planteado por Oszlak y O'Donnell (1995), se trata de individuos o grupos que identifican el asunto como un problema, definen sus contornos, teorizan sobre sus causas y consecuencias, demandan su reconocimiento

y elaboran estrategias para su resolución.

2. Bajo la denominación de Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico, fue creada en 1989 en el ámbito de Presidencia de la Nación. Su objetivo consistiría en controlar la oferta y demanda de drogas ilegalizadas. Entre 2014 y 2017, aquellas funciones ligadas a la “lucha contra el narcotráfico” fueron transferidas al Ministerio de Seguridad de la Nación (Ferreyra, 2019). En este último año, adoptó su actual nominación.

3. Es decir, a aquellos de especialidad única, como los manicomios y neuropsiquiátricos.

4. En términos del Plan Nacional de Salud Mental, “comprende los recursos existentes en la comunidad que no poseen certificación y/o acreditación oficial relativa a la formación y/o desempeño de prácticas en el sector Salud” (Ministerio de Salud, 2013: 58). Líderes religiosos, referentes de movimientos sociales u otro tipo de actores locales constituyen ejemplos apropiados de este tipo de “recursos humanos”.

5. Previamente un núcleo informal de coordinación de sacerdotes que asentaban su actividad pastoral en las villas de emergencia, hoy posee reconocimiento institucional como vicaría.

6. Si bien no existe un consenso claro en torno a la composición de esta sustancia, suele ser asociada a un producto obtenido en la fase intermedia de preparación de clorhidrato de cocaína, mixturado con otros químicos e impurezas (OAD, 2007).

7. Es una organización que depende de la Conferencia Episcopal Argentina por medio de la Comisión Episcopal para Cáritas. Se define como un “organismo de la Iglesia que coordina la obra caritativa oficial de la misma” (Cáritas Argentina, 2020).

8. Para una síntesis de los recorridos históricos de estos movimientos sociales ver Ferreyra (2020).

9. Hasta entonces, el cargo era ejercido por un secretario interino.

10. Aunque formalmente funcionario de la Iglesia, Molina no respondía a su engranaje organizacional. Al momento de su designación, lo antecedía un extenso derrotero de intervención en materia de adicciones desde una fundación católica cercana al kirchnerismo. Para un análisis más detallado de su trayectoria y las líneas centrales de su gestión en SEDRONAR ver Ferreyra (2019).

11. Hermana del expresidente, fue Ministra de Desarrollo Social de la Nación entre 2003 y 2015.

12. En noviembre de 2016, comenzó el debate parlamentario en torno a la legalización del uso medicinal del cannabis para usos terapéuticos y científicos.

13. Solo se dispone de información hasta este año.

14. Bajo esta categoría se conglera una diversa y, en términos generales, desarticulada serie de actores sociales (asociaciones civiles, fundaciones, clubes de barrio, entre otros) que no pertenecen a las estructuras organizacionales de los aquí analizados.

Bibliografía

Algranti, J. y Mosqueira, M. (2018). Sociogénesis de los dispositivos evangélicos de “rehabilitación” de usuarios de drogas en Argentina. *Salud colectiva*, 14(2), 305-322.

Ameigeiras, A. (2020). Religión, migración y desigualdad en la periferia urbana del Gran Buenos Aires. En V. Giménez Béliveau (Comp.), *La religión ante los problemas sociales. Espiritualidad, poder y sociabilidad en América Latina* (pp. 259-282). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Azparren, A. L. (2020). La dimensión territorial y religiosa en el abordaje de los consumos de drogas. El programa Hogar de Cristo en villas de la ciudad de Buenos Aires, Argentina. *Cultura y Droga*, 25(29), 63-88.

Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830.

Cominetti, R. (1994). Ajuste fiscal y gasto social. *Revista de la CEPAL*, 54, 47-60.

Cortés, M. (2008). *Movimientos sociales y Estado en Argentina: entre la autonomía y la institucionalidad. Informe final del concurso: Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2008/gobpro/cortes.pdf>.

Delamata, G. (Comp.) (2005). *Ciudadanía y Territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*. Buenos Aires, Argentina: Espacio.

Delfini, M. y Pichetti, V. (2004). De la fábrica al barrio y del barrio a las calles. Desempleo y

- construcción de identidades en los sectores populares desocupados del conurbano bonaerense. En O. Battistini (Comp.) *El trabajo frente al espejo. Continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores* (pp. 260-290). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Esquivel, J. C. (2000). *Iglesia Católica, política y sociedad: un estudio de las relaciones entre la elite eclesial argentina, el Estado y la sociedad en perspectiva histórica*, Informe final del concurso Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. CLACSO.
- Esquivel, J. C. (2017). “Con la brújula de Francisco”: El Pacto de Padua como construcción político-religiosa en la Argentina pos-kirchnerista. *Sociedad y religión*, 27(48), 12-37.
- Falleti, T. y Mahoney, J. (2015). The comparative sequential method. J. Mahoney y K. Thelen (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis* (pp. 211-239). Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Ferreira, F. G. (2017). El PRI como norma: “salud mental” y “exclusión social”. En G. G. Ferreira, *El Programa Recuperar Inclusión. Normativa, procesos burocráticos y experiencia estatal en la gestión de Juan Carlos Molina en la SEDRONAR (2013-2015)* [Tesis de licenciatura inédita]. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
- Ferreira, F. G. (2019). *De la programación al territorio: el plan Recuperar Inclusión durante la gestión de Juan Carlos Molina en SEDRONAR*. Quilmes, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Ferreira, F. G. (2020). *Interacciones socioestatales y presupuesto público: el caso de las políticas públicas de reducción de la oferta y demanda de sustancias psicoactivas en Argentina (2013-2018)* [Tesis de maestría inédita]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - sede México.
- George, A. y Bennett, A. (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Giménez Beliveau, V. y Esquivel, J. C. (1996). Las creencias en los barrios, o un rastreo de las identidades religiosas en los sectores populares urbanos del Gran Buenos Aires. *Sociedad y Religión*, 14/15, 58-71.
- Giménez Béliveau, V. y Carbonelli, M. (2017). Movilización política, memoria y simbología religiosa: San Cayetano y los movimientos sociales en Argentina. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, 6, 51-70.
- Giménez Béliveau, V. y Carbonelli, M. (2018). Militando a Francisco. Territorio, compromisos y orientación institucional del activismo político y religioso en la Argentina contemporánea. *Ánfora*, 25(45), 167-196.
- Gurza Lavalle, A.; Carlos, E.; Dowbor, M. y Szwako, J. (2019). Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. En A. Gurza Lavalle, E. Carlos, M. Dowbor y J. Szwako (Orgs.), *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição* (pp. 21-88). Río de Janeiro, Brasil: EdUERJ.
- Gómez, M. (2010). Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: juicio al paradigma normal de análisis. En A. Massti, E. Villanueva y M. Gómez (Comps.), *Movilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario* (pp. 65-96). Buenos Aires, Argentina: Nueva Trilce.
- Levin, L. (2013). Pastores, psicólogos y psiquiatras. Disputas en los tratamientos públicos para adictos en la Argentina, 1970-2005. *Eä Journal*, 5(1), 1-48.
- Longa, F. (2019). *Historia del Movimiento Evita: La organización social que entró al Estado sin abandonar la calle*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Mallimaci, F. (2004). Las relaciones entre religión y política: Una mirada sociológica e histórica. *Encrucijadas*, 27, 1-5.
- Mallimaci, F. (2015). *El mito de la Argentina laica*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- Mallimaci, F. y Esquivel, J. C. (2014). La contribución de la política y el Estado en la construcción del poder religioso. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 17(9), 71-89.
- Modonesi, M. (2015). Fin de la hegemonía progresista y giro regresivo en América Latina. Una contribución gramsciana al debate sobre el fin de ciclo. *Viento Sur*, 142, 23-30.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una

- perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 130, 163-184.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes: revista de estudios sociales de la ciencia*, 2(4), 99-128.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. San Martín, Argentina: UNSAM.
- Premat, S. (2012). *Curas villeros: De Mugica al Padre Pepe. Historias de lucha y esperanza*. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.
- Rangel, R. y Garmendia, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura*, 37, 35-64.
- Retamozo, M. y Di Bastiano, R. (2017). Los movimientos sociales en Argentina. Ciclos de movilización durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner 2003-2015. *Cuadernos del CENDES*, 34(95), 117-153.
- Romero, G. (2020). Actores religiosos en las políticas sociales en Argentina en el siglo XXI: las mutaciones históricas de una lógica "subsidiaria". *Revista SAAP*, 14(1), 157-179.
- Rossi, F. (2017). *The Poor's Struggle for Political Incorporation: The Piquetero Movement in Argentina*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Rossi, F. (2019). Conceptualising and tracing the increased territorialisation of politics: insights from Argentina. *Third World Quarterly*, 40(4), 815-837.
- Sack, R. (1980). *Conceptions of Space in Social Thought*. Londres, Reino Unido: Macmillan International Higher Education.
- Sack, R. (1983). Human territoriality: a theory. *Annals of the Association of American Geographers*, 73(1), 55-74.
- Schapiro, M. (2018). América del Sur: ¿todo vuelve? *Nueva Sociedad*, 275, 4-13.
- Svampa, M. (2008). Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008). Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo. *Observatorio Social de América Latina*, 24, 17-44.
- Thompson, A. y Campetella, A. (1995). *El tercer sector en la historia argentina*, Buenos Aires, Argentina: CEDES.
- Vommaro, G. (2017). Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la Argentina reciente. *Revista Pós Ciências Sociais*, 14(27), 77-98.
- Vommaro, G. y Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 37(2), 231-254.

Fuentes

- Agencia Informativa Católica Argentina (AICA). (07 de abril de 2014). La Iglesia alerta: ante las drogas, preocupación y compromiso. <http://www.aica.org/11420-la-iglesia-alerta-ante-las-drogas-preocupacion-compromiso.html>
- Agencia Informativa Católica Argentina (AICA) (06 de noviembre de 2016). La Pastoral de Drogadependencia pide que se declare la emergencia nacional en adicciones. <http://www.aica.org/25938-la-pastoral-de-drogadependencia-pide-que-se-declare-emergencia-nacional.html>
- Blasco, L. (06 de junio de 2018). Soplan Vientos de Libertad para superar las adicciones. *Ladran Sancho*. <https://ladransanchoweb.com.ar/soplan-vientos-de-libertad-para-superar-las-adicciones/>
- Cáritas Argentina (2020). Quiénes somos. <https://www.caritas.org.ar/quienes-somos/>
- Casa Rosada (01 de septiembre de 2014). La Presidenta lanzó un programa de casas de atención y acompañamiento terapéutico contra las adicciones <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/27875-la-presidenta-lanzo-un-programa-de-casas-de-atencion-y-acompanamiento-terapeutico-contra-las-adicciones>
- Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) (24 agosto de 2016). No dar respuestas es ser cómplice del narcotráfico. <https://ctepargentina.org/no-dar-respuestas-complice-del-narcotrafico/>
- Consejo para el Abordaje Integral de Políticas Públicas en Adicciones en Contextos de Alta

Vulnerabilidad (CAIPPA) (2019). *Manual Administrativo para el convenio con SEDRONAR como CAAC*. <https://redcaacs.org.ar/escuela/materialdeconsulta/>

Dirección Nacional de Contabilidad y Finanzas de SEDRONAR (DNCF-SEDRONAR) (2019). Presupuesto asignado al Eje CAAC. Por año en pesos corrientes. [Correo electrónico.]

Hogar de Cristo (2020). Qué es la FGHC. <https://hogardecristo.org.ar/about-us/que-es-lafghc/>

Ministerio de Salud de la Nación (2013). *Plan Nacional de Salud Mental*.

Observatorio Argentino de Drogas (OAD) (2007). Aspectos cualitativos del consumo de pasta base de cocaína/paco. SEDRONAR.

Verbitsky, H. (13 de diciembre de 2015). El arte del Nomeacuerdo. *Página12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-288182-2015-12-13.html>

Presidencia de la Nación (07 de diciembre de 2016). Emergencia Nacional en materia de adicciones. Decreto N° 1249. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/268777/norma.htm>

Presupuesto Abierto (2020). ¿Quién gasta? <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/quien-gasta>

Red Puentes [@RedPuentes] (09 de junio de 2016). Ahora acampando en SEDRONAR [Publicación de Facebook]. <https://www.facebook.com/RedPuentes/posts/1564179803876281>

Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (SEDRONAR) (2019). Registro de CAAC/ Resolución 266/14. Recuperado a partir de solicitud de acceso a la información pública realizado el 13 de marzo de 2019, Expediente N° EX2019-69495784-APN-DNAIP#AAIP.

Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (SEDRONAR) (20 de enero de 2017). Resolución N° 15 - E/2017. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/271213/norma.htm>

Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (SEDRONAR) (10 de noviembre de 2016). En SEDRONAR, Moro y Stanley se reunieron con el padre Pepe y el padre Charly. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-sedronar-moro-y-stanley-se-reunieron-con-el-padre-pepe-y-el-padre-charly>

Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (SEDRONAR) (19 de agosto de 2014). Resolución N° 266/2014. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/233617/norma.htm>

Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (SEDRONAR) y Ministerio de Salud y Acción Social (MSAS) (11 de junio de 1997). Resolución Conjunta 361/97 y 153/97. http://cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/Legislations/PDF/AR/resolucion_conjunta_361-97.pdf

Recibido: 26/06/21. Aceptado: 14/10/21.

Fausto Gabriel Ferreyra, "Institucionalización incremental a través del "giro ideológico". La Iglesia Católica y los movimientos sociales en la política pública de adicciones en Argentina". Revista Temas y Debates. ISSN 1666-0714, año 26, número 44, julio-diciembre 2022, pp. 109-135.

temas y debates

El fomento de los sistemas alimentarios locales. Implicaciones y controversias de las políticas de abastecimiento local de alimentos

Fostering local food systems: Implications and controversies of local food sourcing policies

Clara Craviotti

Clara Craviotti es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Argentina.
E-mail: c.craviotti@conicet.gov.ar

resumen

Desde ya hace algunos años se instaló, tanto en el ámbito académico como en el político, la idea-fuerza de consolidar los sistemas de abastecimiento local como propuesta orientada a la transformación del sistema agroalimentario hegemónico. Este referencial de ideas reconoce varios antecedentes conceptuales y empíricos, no solo a nivel internacional sino también en Argentina. Cobra impulso a fines de 2019 dentro de los programas enmarcados en el Plan Argentina contra el Hambre y otras acciones gubernamentales. El propósito de este artículo es trazar un recorrido conceptual por la temática y considerar algunos de los instrumentos puestos en marcha en el bienio 2020-2021, en una búsqueda por identificar las potencialidades y debates que suscitan.

summary

For some years now, it takes hold, both in the academic and political realm, the idea-force of strengthening local supply systems as a proposal aimed at the transformation of the hegemonic agri-food system. This idea recognizes several conceptual and empirical backgrounds, not only at the international level but also in Argentina, gaining momentum by the end of 2019 within the framework of the programs framed in the Plan Argentina against Hunger and other governmental actions. The purpose of this article is to trace a conceptual itinerary of the topic, as well as to consider some of the instruments implemented during the biennium 2020-2021, identifying the potentialities and debates they raise.

palabras clave

políticas públicas / circuitos alimentarios alternativos / sistemas agroalimentarios locales / agricultura familiar / economía social

keywords

public policies / alternative food circuits / local agri-food systems / family farming / social economy

1. Introducción

Este trabajo se centra en los significados e implicancias teórico-prácticas de las políticas de promoción de los sistemas de abastecimiento local de alimentos (ALA). Nuestro punto de partida para el abordaje de estas políticas es el interés por identificar y conceptualizar las condiciones que facilitan la emergencia y desarrollo de circuitos que combinan prácticas productivas respetuosas del medioambiente, aspectos éticos en el intercambio (comercio justo con pequeños productores) y el acortamiento de la cadena entre el productor y el consumidor.

Diversos estudios han destacado la importancia de la institucionalidad en la construcción de los mercados. A partir de los clásicos aportes de Polanyi ([1944] 2003) y Bourdieu (2001), se ha puesto énfasis en el rol del Estado en el diseño del sistema de mercado imperante a partir del siglo XIX y en cómo este actor resulta central tanto en la “construcción” de la oferta como de la demanda, aspecto a su vez asociado a las relaciones de fuerza entre los agentes. La mirada se ha ampliado paulatinamente, para considerar las diversas institucionalidades que se construyen en los mercados “anidados” (Ploeg, 2015), es decir, aquellos que cuentan con dispositivos específicos para conectar producción, distribución y consumo de manera más autónoma de las cadenas de abastecimiento controladas a nivel global. Desde esta perspectiva, se puede argumentar que las políticas públicas constituyen una parte central de la institucionalidad, que posibilita la construcción y funcionamiento de los canales alternativos de comercialización de alimentos, más aún si se trata de circuitos emergentes y relativamente menos consolidados.

En el caso argentino, se ha cuestionado desde diversos ámbitos académicos y políticos las características del sistema agroalimentario vigente, que en parte replican las identificadas para otros contextos sociales. Así, se hace referencia a la concentración de los eslabones de provisión de insumos, procesamiento y distribución, la influencia que en ese marco adquieren las empresas globales; la tendencia hacia la disminución de las pequeñas explotaciones agropecuarias, las dificultades de acceso a los alimentos de buena parte de la población, y la baja diversidad y calidad nutricional de la dieta. A ello se agregan las consecuencias sociales y ambientales de un modelo productivo basado en el monocultivo y el uso intensivo de insumos químicos, orientado a generar materias primas exportables. Por otro lado, y más allá de estas tendencias estructurales, la coyuntura reciente y, en particular, las restricciones a la circulación de las personas establecidas en el marco de la pandemia por COVID-19, pusieron sobre el tapete la problemática del abastecimiento de alimentos frescos, así como la importancia de la agricultura familiar en su producción.

En ese marco, el gobierno que asumió sus funciones en diciembre de 2019 puso en marcha un conjunto de acciones y programas orientados al abastecimiento local, una idea-fuerza a la que también adhieren varias organizaciones de productores y movimientos sociales.¹ Nuestra hipótesis es que la coyuntura mencionada acentuó la legitimidad de un referencial de ideas que ya venía delineándose con anterioridad, que coexiste, no sin tensiones, con la adhesión del país al tradicional modelo agroexportador.

La importancia del análisis de esta etapa reciente surge, pues, de la confluencia de dos fenómenos: la asunción de una nueva coalición gobernante y la irrupción de un fenómeno de alcance global como es la pandemia, de particular incidencia sobre la cuestión alimentaria.²

A partir de la premisa de que las políticas públicas son todo lo que los gobiernos deciden hacer y no hacer (Dye, 1995, citado en Fernández, 2021), en este trabajo nos interesa abordar cómo se instala la idea de la necesidad de políticas hacia el ALA en Argentina; identificar algunos antecedentes tanto a nivel internacional como local; y analizar los instrumentos delineados y los desafíos que supone su implementación. El enfoque cognitivo de las políticas públicas permite comprender los marcos interpretativos y normativos que resultan de la producción de significados efectuada por los actores, en conexión con las limitantes estructurales que enfrentan (Muller, 2005). Estos marcos interpretativos organizan la experiencia y guían las acciones (Kirwan y Maye, 2017). Se trata de un proceso no acabado, en permanente reconstrucción y sujeto a disputas sobre la definición de los problemas, las categorías empleadas para describirlos, y respecto de los objetivos y valores que guían las acciones (Lendvai y Stubbs, 2012).

En relación con los ejes planteados, realizamos una revisión de antecedentes teóricos y empíricos, y analizamos los principales programas de promoción del abastecimiento local diseñados por el Poder Ejecutivo Nacional. Dejamos de lado proyectos presentados en el ámbito legislativo, así como las políticas de regulación con impacto potencial en el abastecimiento de alimentos, como es el caso del ordenamiento territorial.

La metodología empleada en este abordaje consistió en diferentes etapas relacionadas: 1) la revisión de páginas web de los programas implementados por los distintos Ministerios y su sistematización en una base de datos; 2) la realización de entrevistas a funcionarios; 3) la toma de notas de sus exposiciones en seminarios virtuales; y 4) la búsqueda y revisión de notas periodísticas. A ello se le agregó el relevamiento y análisis de documentos y bibliografía afín. Para el análisis del material cualitativo obtenido de entrevistas y exposiciones, se prestó atención a las categorías discursivas empleadas por los formuladores y ejecutores de las políticas, y se tuvo en cuenta el contexto de las argumentaciones desarrolladas.

El trabajo cuenta con tres apartados adicionales, además de esta introducción. A continuación, se presentan algunos antecedentes de importancia, tanto a nivel internacional como local. Luego, se consideran tres programas orientados al ALA puestos en marcha durante el bienio 2020-2021 a nivel nacional, en términos de los sujetos destinatarios, productos y actividades contempladas, y se indican sus conexiones con programas previos. En la cuarta sección, se analizan algunas implicancias de las políticas mencionadas. Finalmente, se extraen las principales conclusiones del análisis efectuado.

2. Antecedentes teóricos y empíricos sobre políticas de abastecimiento local de alimentos

Antecedentes internacionales

El interés por el abastecimiento “local” de alimentos no es nuevo. Sin embargo, el auge que ha adquirido esta temática en los últimos tiempos puede conectarse con la consolidación del sistema industrializado de producción y distribución alimentaria. Así, a partir de la identificación de sus externalidades sociales y ambientales negativas, han aparecido propuestas que ponen el acento en recuperar y fortalecer los sistemas locales de producción y consumo. En el caso europeo, se los plantea como una herramienta que facilita la emergencia de un nuevo paradigma de desarrollo rural apoyado en los territorios (Eriksen, 2013). En Estados Unidos, a medida que las grandes corporaciones se interesaron por el mercado de los productos orgánicos, la comida local pasó a ser impulsada por los movimientos sociales como opción política a favor de los alimentos producidos estacionalmente y comprados de manera directa a los pequeños productores (Starr, 2010). La Vía Campesina, por su parte, pone a la *relocalización* como eje central de su propuesta en relación con la soberanía alimentaria (Claeys, 2015). Desde esta perspectiva, se debería redefinir el sistema agroalimentario en función de principios agroecológicos, y producir alimentos en sistemas productivos locales en manos de agricultores familiares, destinados a la población local a través de mercados equitativos (Sevilla Guzmán y Soler Montiel, 2010).

La conceptualización de sistema alimentario territorializado (SAT) realizada por Rastoin (2015) puede ser incluida dentro de esta corriente de ideas. El autor lo define como un conjunto coherente de cadenas agroalimentarias localizadas dentro de un espacio geográfico de dimensión regional, en una aproximación que nos remite a los estudios previos sobre *clusters* y distritos industriales, de amplio desarrollo durante las décadas de 1990 y 2000. Sin embargo, su análisis no solo pone énfasis en la maximización de la integración local de las cadenas, en oposición a aquellas que involucran múltiples eslabones y están espacialmente fragmentadas, sino también en la “mutualización” de los recursos locales y del valor creado; la reutilización de los desperdicios alimentarios; y la gobernanza a escala territorial.³

Dentro de los aportes latinoamericanos sobre la temática, destacamos el trabajo de Azevedo, que fundamenta una estrategia orientada al estudio y estímulo de los circuitos de proximidad. Se interesa por aquellos donde la producción y la circulación del excedente se destinan al consumo local y regional. Es decir, aquellos flujos cuyas características “estarían vinculadas a una mayor cercanía con el origen natural de los alimentos y a una gran participación de pequeños agentes (economía familiar, artesanal, etc.)” (Azevedo, 2009: 11). Estos circuitos dinamizarían las economías territoriales y darían protagonismo a los actores locales en la construcción social del proceso del desarrollo. A la vez, mejorarían la dieta de las poblaciones de regiones periféricas y bajo nivel de ingresos, debido al fomento de la producción de autoconsumo y los precios más accesibles de los alimentos, principalmente comercializados a través de circuitos cortos.

Por su parte, en su trabajo sobre sistemas locales de producción y consumo de alimentos saludables, Gandulfo y Rofman (2020a) proponen una metodología de desarrollo territorial sustentada en los valores y prácticas de la economía social y solidaria, que multiplique y organice las acciones de quienes producen y consumen alimentos. De esta forma, se podría modificar la concentración económica y las pautas de consumo que favorecen a las grandes corporaciones de producción e intermediación alimentaria. Tomando como punto de partida el poder de compra de los sectores populares (en parte derivado de prestaciones sociales provistas por el Estado), los autores propician la conformación de circuitos locales de producción solidaria y consumo responsable, a través del desarrollo de acuerdos formales entre productores y consumidores, en ámbitos territoriales precisos y contiguos. En sus palabras, “las acciones del Estado deberán superar la práctica asistencial de la seguridad social y el financiamiento de ‘proyectos mercantilistas’ para pasar a impulsar propuestas de desarrollo territorial” (Gandulfo y Rofman, 2020a: 69). El Estado, en especial el local, está llamado a ser el protagonista esencial en la construcción social del sujeto colectivo en que se sustenta este cambio. En una segunda instancia, se deberá apuntar a la construcción de una gran red que potencie la disputa por la renta local y se proponga canalizar el 20% del consumo popular en alimentos. Los autores indican que es fundamental que los gobiernos locales coordinen con otras áreas del sector público y organizaciones de productores, movilicen a los consumidores y conformen consorcios de gestión local (Gandulfo y Rofman, 2020b). Estableciendo bases que serán planteadas por varios programas en curso, este trabajo pone el acento en la producción de alimentos frescos y en los pequeños productores cercanos a las aglomeraciones urbanas.⁴

Entre tanto, los significados atribuidos a lo “local” no siempre son precisos u homogéneos. Apuntan a uno o varios de los siguientes elementos (Eriksen, 2013): la proximidad geográfica (como localidad o distancia definida entre producción, comercialización y consumo); la relacional, es decir, las relaciones directas entre los actores, (re)conectados a través de prácticas de producción y distribución alternativas a las predominantes; y en menor medida, la proximidad valorativa (es decir, los valores comunes asignados a los alimentos). Acerca de la primera dimensión, en la práctica, las distancias consideradas son variables⁵, y en parte dependen de las posibilidades de cada lugar de ofrecer una producción diversificada.

Los enfoques más recientes, como el de ciudad-región (Blay Palmer *et al.*, 2018), proponen considerar los sistemas de abastecimiento de las ciudades, con la consideración de que hoy día la mayor parte de la población mundial reside en centros urbanos. De nuevo, desde el punto de vista operativo, los límites geográficos considerados son diversos. Las experiencias consideradas en América Latina así lo ilustran. Determinar los criterios, contar con los datos apropiados, involucrar a los interesados y coordinar las acciones son los principales desafíos planteados a la hora de pensar en estrategias de esta índole, al ser relativamente exigentes por los requisitos que suponen.

Llegados a este punto, conviene retomar algunas contribuciones que advierten sobre los riesgos de atribuir acríticamente un valor positivo a lo

local, fundamentalmente, el de obviar la presencia de actitudes reaccionarias y defensivas (Hinrichs, 2003) y subestimar el papel de los actores supralocales sobre las dinámicas locales (DuPuis y Goodman, 2005). Purcell y Brown (2005) reparan en que la escala es siempre una construcción social, y que las consecuencias de un sistema alimentario son contextuales en función de los actores y agendas que son empoderadas por las relaciones sociales de un determinado sistema alimentario. Más concretamente, los circuitos locales o regionales pueden estar controlados por un grupo reducido de agentes que se dediquen a organizarlos (Azevedo, 2009). Las mismas políticas nacionales son apropiadas localmente de manera diferencial, en función de las características de los territorios (Maluf, 2021).

Por otro lado, pueden existir sistemas alimentarios locales basados en técnicas industriales de producción y condiciones laborales inadecuadas, y que produzcan alimentos orgánicos (Jarosz, 2008), así como actores “locales” de producción y comercialización plenamente adscriptos a la lógica del sistema global.

Ya en el terreno más específico referido a los programas puestos en marcha, existen varios antecedentes de instrumentos que incentivan la relocalización alimentaria: en el caso de Estados Unidos, los programas de asistencia a poblaciones vulnerables habilitan a comprar alimentos en mercados locales de productores (Jarosz, 2008). En Brasil, por su parte, el programa nacional de alimentación escolar y el de adquisición de alimentos a la agricultura familiar (PNAE y PAA) actuaron como mercados institucionales que incentivaron la compra directa a este sector, a partir de las directrices introducidas durante el gobierno de Lula da Silva (Preiss y Machado Deponti, 2020). Otros rasgos a subrayar de estos programas son su gestión descentralizada y la valorización de la producción agroecológica u orgánica, a través de precios que pueden superar hasta un 30% los de la producción convencional. Sin embargo, el análisis de experiencias revela que las intervenciones pueden ser insuficientes si estos nuevos mercados no se basan en un tejido social con alta articulación, que facilite el desarrollo de otros circuitos locales. El recorte de fondos en un contexto sociopolítico adverso produjo la desarticulación de las organizaciones de productores cuyo objetivo principal era ser proveedoras de estos programas (Serra Borsatto *et al.*, 2021).

Antecedentes en Argentina

Algunos programas estatales orientados a la pequeña producción agraria, puestos en marcha en los años noventa, contemplaron y apoyaron la comercialización de alimentos provenientes de la agricultura familiar (AF) en ferias y otros mercados locales, por considerarlos una de las alternativas de comercialización más efectivas para estos productores (Cattaneo, 2000). Sin embargo, la mirada estaba puesta en sus ventajas para este sector en contraposición a la inserción en cadenas agroindustriales, y no como parte de una estrategia de desarrollo más integral. El marco más general en el que tenían lugar estas acciones estaba signado por el desmantelamiento de instituciones e instrumentos de regulación de los mercados durante el gobierno de Carlos Menem. Por este motivo, se trataba de programas focalizados, que no alcanzaban para contrarrestar los efectos de políticas de al-

cance más amplio, que impactaron con fuerza sobre el sector de menor escala productiva.

Posteriormente, la asunción de un nuevo gobierno en 2003 con una orientación política que promovía una intervención más activa del Estado en la economía y una distribución más equitativa del ingreso se plasmó en una serie de acciones orientadas al fortalecimiento e institucionalización de la agricultura familiar. En ese contexto y en relación con el tema que nos ocupa, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal PEA 2010-2020 planteó que

impulsar proyectos productivos para el abastecimiento local, basado en la producción familiar agroecológica, refuerza el acceso a los alimentos y la soberanía alimentaria e incluye varios aspectos virtuosos complementarios: cada localidad/territorio (urbano-rural) obtiene mayor autonomía relativa para resolver el problema de acceso a los alimentos; requiere una planificación territorial que favorece el desarrollo local y un mayor equilibrio en el uso del territorio; mejora la salud ambiental, el paisaje y las tramas sociales locales; es económica en el uso de energía por aprovechar los recursos disponibles, utiliza menos insumos externos, no requiere transportar la producción a largas distancias (MAGyP, 2011: 122).

A pesar de ello, este instrumento de planificación no identificaba tensiones entre esta mirada y la que impregna el componente central del Plan, la inserción del país en el mercado internacional en base al modelo agroexportador con valor agregado en origen.

Ya hacia fines del segundo mandato de Cristina Kirchner, y en el marco de la Secretaría de Agricultura Familiar, se formularon los lineamientos de un Programa de Abastecimiento local destinado a los agricultores familiares y agroindustrias locales (SAF, 2015a). La propuesta, señalaban sus autores, no se agotaba en promover los circuitos cortos de comercialización, sino que contemplaba adecuar la base productiva de la AF de un área, municipio o región para que pudiera atender a ese mercado, y el funcionamiento de un Consejo Local de Coordinación de las Políticas Públicas. En este marco, algunas de las ideas-fuerza movilizadas eran contribuir a la soberanía alimentaria, reemplazar las importaciones de la Pampa Húmeda, garantizar la provisión de alimentos con autonomía de las grandes empresas, y fortalecer la producción de alimentos variados y sanos. La orientación hacia fomentar la agroecología no cobraba la importancia adjudicada al aumento de la producción procedente de la AF, ya que se partía de la premisa de las limitantes estructurales del sector en cuanto a capacidad productiva. De hecho, se contemplaba el intercambio regional entre organizaciones para complementar la oferta local.⁶

Este programa no llegó a implementarse, ni fue retomado durante la gestión *promercado* del gobierno de Mauricio Macri, que asimismo desmanteló y/o reformuló buena parte de las acciones orientadas a la agricultura familiar, para dirigirlas hacia emprendedores y productores más capitalizados (Bertoni y Soverna, 2018; Nogueira, Urcola y Lattuada, 2017). Dentro de un panorama signado por

la reducción presupuestaria, se priorizó, sin embargo, el programa Prohuerta – orientado a la autoproducción de alimentos en grupos vulnerables– e inclusive creció su financiamiento durante algunos años del período (Sabourin, Craviotti y Milhorange, 2020). Asimismo, en el marco de este programa, se puso en marcha un nuevo componente orientado al abastecimiento local. La etapa, marcada por la desvinculación de buena parte de los técnicos del área de AF, así como por cambios en la estructura de la administración pública central y sus funcionarios, generó un modelo de gestión con menor presencia territorial del Estado nacional, acompañado por la pérdida de jerarquía de la economía popular y solidaria en el aparato estatal (Deux Marzi, 2020).

En el contexto sociopolítico instaurado hacia fines de 2019, la agricultura familiar adquiere mayor jerarquía institucional. Asimismo, el tema del abastecimiento local adquiere nuevo impulso y contenidos. De ello nos ocuparemos en la próxima sección.

3. Instalación, apropiación y operativización de la estrategia de abastecimiento local: nuevo contexto e instrumentos

La cuestión del acceso a los alimentos –agudizada por los impactos de la pandemia y el aumento de los precios de los productos básicos– junto con la definición de la necesidad de una mayor “llegada” a los territorios son los elementos centrales que subyacen a buena parte de las propuestas y acciones desarrolladas por el Estado nacional desde fines de 2019, aunque parte de ellas ya tenían antecedentes en instrumentos iniciados en gestiones previas.

Un marco interpretativo y normativo de amplio alcance que se incorpora en esta etapa es el Plan Argentina contra el Hambre, consigna de la campaña presidencial de Alberto Fernández, puesto en marcha al mes de que asumiera el gobierno, en enero de 2020. El Plan se propone garantizar la seguridad y soberanía alimentarias, con especial atención a los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social a través del complemento de ingresos de los hogares para la compra de alimentos, el suministro de prestaciones alimentarias a provincias, municipios y organizaciones locales, el apoyo a la producción de alimentos saludables y el acompañamiento para que las familias incorporen hábitos sanos.⁷ Es implementado a través de tres componentes principales: a) la Tarjeta Alimentar (transferencias monetarias mensuales que solo pueden destinarse a la compra de alimentos) y prestaciones a comedores; b) la asistencia alimentaria en situaciones críticas y de emergencia (transferencias de alimentos a personas y grupos familiares); y c) el apoyo a la producción y comercialización de alimentos de la Economía Solidaria, Social y Popular, el cooperativismo y la agricultura familiar.

Dado el contexto generado por la pandemia, con la acentuación de la pobreza y los problemas de empleo preexistentes⁸, el primer componente del Plan absorbió el 86% del presupuesto asignado en los primeros 14 meses de la gestión, con montos que se fueron incrementando mes a mes (Klipphan, 27/03/2021). Independientemente de ello, un análisis diacrónico revela que la estrategia de asistencia alimentaria que se afirma desde 2009 ha sido la transferencia de ingresos a las

familias bajo la forma de tarjetas (Britos *et al.*, 2015). La implementación de este tipo de instrumento no contempla incentivos a la compra de productos saludables –alimentos frescos y nutritivos, en articulación con lo que sugieren las guías alimentarias– y que hayan sido producidos de manera adecuada. Al principio de su puesta en marcha, se iniciaron algunas acciones para facilitar la compra de productos de la agricultura familiar, como la habilitación de transacciones electrónicas a algunos productores que comercializaban sus productos en ferias, pero no llegaron a generalizarse por la pandemia y las restricciones a la circulación de las personas. Inclusive, la mayoría de estos mercados fueron suspendidos durante los primeros meses del confinamiento.

A pesar del contexto que describimos, tomaron forma algunas acciones orientadas a desarrollar la capacidad de producción y abastecimiento local. Centraremos nuestro análisis en tres de los programas puestos en marcha (Cuadro 1), a fin de explicitar la índole de los apoyos contemplados y sus fundamentos.

Cuadro 1. Principales programas de alcance nacional orientados al abastecimiento local de alimentos

Programas	Objetivos	Alcance (sujetos/ territorios)	Monto global/ anual	Financiamiento, planificación y control	Ejecución
PROTAAL - Subsidio	Promueve la producción de alimentos frescos, realizados preferentemente de manera agroecológica. Se propone abastecer al gobierno, instituciones y población local con alimentos sanos y a precios justos, desarrollar mercados locales y de cercanía.	Nacional. Desocupados/ desocupadas y subocupados/ subocupadas y/o productores de la AF inscriptos en el RENAFA. Apunta a comunidades de hasta 50.000 habitantes, pero incluye experiencias en el conurbano de la Ciudad de Buenos Aires.	\$100.000.000 en 2020; \$250.000.000 en 2021	Ministerio de Agricultura - SA-FCI	Municipios y organizaciones que generen proyectos productivos.

<p>Sembrar Soberanía Alimentaria - Subsidio</p>	<p>Fortalecer el trabajo asociativo de los productores de la Agricultura Familiar, para potenciar la conformación de redes territoriales de abastecimiento local de alimentos, en articulación con las provincias, municipios, las organizaciones sociales y populares. Los objetivos específicos incluyen promover la producción agroecológica, fortalecer una oferta de productos alimenticios variada y con una escala acorde a la demanda de consumo local/regional y los circuitos cortos de distribución de alimentos.</p>	<p>Nacional. Grupos asociativos de productores de la Agricultura Familiar y comunidades de pueblos originarios en situación de vulnerabilidad social y económica.</p>	<p>Disponibilidad total: \$1.000.000.000</p>	<p>Ministerio de Desarrollo Social- Secretaría de Inclusión Social -Proyectos Especiales</p>	<p>Provincias, municipios y organizaciones sociales y populares que generen proyectos productivos.</p>
<p>Programa Mercados de Cercanía - Subsidio</p>	<p>Identificar, visibilizar y fortalecer espacios de comercialización permanente de productos y/o servicios de unidades productivas de la Economía Popular, Social y Solidaria.</p>	<p>Nacional. Organismos gubernamentales, cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, fabricas recuperadas, asociaciones de la AF y pueblos originarios, organizaciones no constituidas formalmente de la economía popular, social y solidaria.</p>	<p>Sujeto a disponibilidad presupuestaria, sin datos.</p>	<p>Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Economía Social. Dirección Nacional de Economía Popular. Dirección de Programas de Inclusión Económica</p>	<p>Instituciones públicas y/o privadas con estrategias de comercialización vinculadas a unidades productivas de la Economía Social y Popular.</p>

Nota: se excluyeron los programas de transferencias de ingresos, como la Tarjeta Alimentar, y los de asistencia técnica y capacitación.

Fuente: elaboración propia en base a *Herramientas de financiamiento* (INTA, 2020); *Desarrollo rural orientado a la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena* (Casa Rosada, 2021); *Guía de programas sociales* (SIEMPRO, 2021), páginas web y entrevistas a informantes clave.

El Programa Protaal (Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local), ejecutado por el Ministerio de Agricultura, se propone propiciar la soberanía alimentaria y facilitar el abastecimiento local a partir de la generación de nuevos puestos de trabajo, objetivo principal del programa. La herramienta contemplada para ello es la conformación de unidades a las que denomina UPAF (Resol. 163/20). Dado que la gran mayoría de los destinatarios de estas acciones son desocupados y subocupados –definidos como trabajadores de la economía popular– que residen en las localidades inferiores a los 50.000 habitantes, la iniciativa da importancia al seguimiento de los proyectos por parte de tutores especialmente capacitados (Entrevista a funcionario, 2021). Otros aspectos relevantes son una evaluación previa de cada proyecto que determine si la UPAF a crear puede generar, al menos, el equivalente de un salario mínimo para cada integrante; la búsqueda de escalas mínimas y la adopción de un *enfoque de cadena*, que resuelva no solo la producción propiamente dicha sino también la provisión de insumos y la comercialización.

De esa manera, lo que hacemos es incluir los costos de transacción de los distintos eslabones, y eso si bien no se traduce en un precio mucho menor al público, permite que sean viables pequeñas producciones de esta naturaleza. Y la idea es que se formen las cooperativas, que de hecho se hacen, y la cooperativa sea dueña de la cadena (Entrevista, 2021).

El Programa apunta a la producción de alimentos frescos y sanos de consumo masivo, con un enfoque agroecológico en el caso de la horticultura, o bien con una perspectiva que propicie una forma de producción más respetuosa del bienestar animal, en el caso de la cría de aves ponedoras. Asimismo, se propone la comercialización conjunta de lo producido por medio de circuitos cortos. No contempla un estudio de la demanda, ya que parte del diagnóstico de que en las localidades pequeñas el problema es de oferta, así como la distancia de donde provienen los alimentos consumidos. Se trata de un aspecto remarcado en varias de las entrevistas realizadas y que, de hecho, está apuntalado por algunos estudios.⁹ Por lo tanto, el esquema apunta a atenuar la especialización territorial en producciones particulares o “cuencas” productivas, una característica del desarrollo agroindustrial de las últimas décadas.

El Programa no cuestiona el rol del mercado en la asignación de precios, ni en principio prevé una planificación que integre los diferentes proyectos a nivel local o la compra de los alimentos producidos por parte de las instituciones públicas locales. Esto se debe a que la idea reside en que, a futuro, los emprendimientos puedan autosustentarse a partir del mercado: “tienen que entrar en competencia con alimentos que son de otro lado” (Entrevista a funcionario, 2021). Este objetivo sería factible de lograrse en menos de un año en los proyectos de pollos o huevos, y en dos o tres años en el caso de los hortícolas. En cualquier caso, supone un desafío, porque la impronta del Programa es trabajar con población desocupada o subocupada, que carece de organización previa e inclusive de conocimientos en materia productiva. El punto de partida del Protaal es la experiencia desarrollada

en Daireaux, partido del centro-oeste de la provincia de Buenos Aires, con fondos municipales y provenientes de programas nacionales.¹⁰

Además de fomentar la economía local, se apunta a revertir la tendencia a la disminución de los pequeños productores. “Es más, como visión estratégica creemos que todo lo que es consumo interno debería estar en manos de los pequeños y medianos productores asociados, y que las grandes empresas deberían dedicarse a exportar alimentos procesados” (Entrevista a funcionario, 2021). Tanto el apoyo municipal como provincial resultarían decisivos para el éxito de estas experiencias, ya que pueden facilitar el acceso a tierras o infraestructuras ociosas.

En cuanto a la fundamentación de estas acciones, el titular de la Secretaría de Agricultura Familiar (resignificada como Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, AFCI, por la gestión de Alberto Fernández) diferenció al Protaal de otros programas centrados en el autoabastecimiento de alimentos, al acentuar que el foco del nuevo instrumento está puesto en la generación de ingresos. Consideró que la pandemia demuestra que “tendríamos muchas mejores condiciones alimentarias si tuviésemos estos mercados de cercanía y productores locales que abastezcan a las comunidades y ciudades” (*Revista Internos*, 22/05/2020).

A diferencia de este programa, Sembrar Soberanía Alimentaria, iniciado desde otra instancia institucional –el Ministerio de Desarrollo Social– requiere de la organización previa de los beneficiarios. Se apoya en la experiencia del programa Prohuerta, financiado por el mismo Ministerio y ejecutado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Se trata de un programa iniciado en 1990, destinado a familias vulnerables que residen principalmente en las áreas urbanas, con una propuesta productiva agroecológica.¹¹ Si, en su formulación inicial, Prohuerta suministraba semillas, animales de granja y capacitación para el desarrollo de huertas y granjas familiares, institucionales y comunitarias, con el tiempo desarrolló otras acciones, orientadas a facilitar la venta de los excedentes obtenidos en mercados de proximidad. Así, y como se señaló previamente, a partir de 2017 puso en marcha el componente grupos de abastecimiento local (GAL), con el objeto de poner a disposición de las comunidades locales alimentos sanos y saludables, a precios justos para los productores y accesibles para los consumidores.¹²

Sembrar Soberanía es planteado como un financiamiento más amplio de estas acciones, que contempla la inversión en maquinarias y equipamiento, así como mejoras de la infraestructura, logística y distribución para la producción y elaboración de alimentos. La funcionaria responsable indicaba que

lo que advertimos fue que [Prohuerta] alcanza a cierta escala de productores, pero que no resulta suficiente para atender la situación de muchos otros que hoy se están dedicando a producir en las zonas periurbanas. (...) Es en esos lugares donde nosotros podemos discutir el modelo alimentario. (...) Dentro de lo dramático que significa atravesar una pandemia, aparece como una oportunidad la concientización de la población en la importancia de pensar y preguntarnos qué comemos, quién lo produce y cómo y dónde se produce (Moreira, 04/09/2020).

Básicamente, el programa busca fortalecer el trabajo asociativo para potenciar la creación de redes territoriales de abastecimiento local, fortalecer una oferta de productos acorde a la demanda local/regional y los circuitos cortos de distribución (Resol. 217/2020).

También con el propósito de apoyar los circuitos cortos, otro programa del mismo Ministerio apunta a fortalecer los Mercados de cercanía. La iniciativa busca identificar y fortalecer los espacios de comercialización permanente de productos y/o servicios de unidades productivas de la economía popular, social y solidaria. Es decir, trata de apuntalar a aquellas organizaciones que desarrollan una actividad específica –la comercialización–, por lo general llevada a cabo en ámbitos urbanos, con alta concentración de población. En la mirada de sus propulsores, estas entidades se diferencian de la comercialización tradicional, porque se trata de una intermediación concatenada con la producción: conoce quiénes y en qué condiciones producen; y trata de solucionar los problemas del sector productor a partir del establecimiento de precios justos.

El Programa se plantea desconcentrar la producción y comercialización; generar capacidad de incidencia de la comercialización popular en el rubro alimentos. Contempla dos instancias, la red y los proyectos. La primera de ellas está destinada a organizaciones no formalizadas, que pueden participar de instancias de capacitación y difusión, ferias y plataformas digitales de comercialización. La segunda, destinada a organizaciones que cumplen ciertos requisitos, contempla apoyos específicos para adecuar y equipar los espacios de venta, conformar *stocks* de productos, desarrollar la logística y la comunicación.

El nuevo instrumento se basa en un programa puesto en marcha durante la gestión presidencial de Mauricio Macri, Mercados Solidarios, que reformula a partir de un enfoque feminista y un mayor énfasis en la Economía Popular. Es decir, que:

esa persona que esté comprando y vendiendo sea una persona vulnerada, excluida de la sociedad. Eso podría ser suficiente para un programa de comercialización (...) pero nosotros vamos más allá, a la producción, entonces todo lo que venda este actor, esta comercializadora, tienen que ser productos de la Economía Social, Solidaria, Cooperativa, unidades productivas. No pueden ser revendedores de Coca-Cola, de empresas grandes. (...) En el Ministerio estaba la definición de Economía Solidaria solamente, nosotros incorporamos Economía Popular, Social y Solidaria; en vez de UP [unidades productivas], decía emprendedores y emprendedoras, nosotras entendíamos que el emprendedurismo es una cuestión individualista, la Economía Popular trabaja con proyectos asociativos (Entrevista a funcionaria, 2021).

En cuanto a qué tipo de espacios son considerados como mercados de cercanía, el programa los entiende como aquellos que procuran “acercar las distancias entre quien produce y quien consume, pero no solo en km., sino también en cantidad de intermediarios y en cómo se dan esas relaciones, que tienen que ver con el comercio justo en esa intermediación”. Cabe indicar que, en la práctica, las organizacio-

nes apoyadas comercializan alimentos frescos producidos en los cinturones verdes de las principales ciudades argentinas, pero también productos provenientes de otras regiones del país.

De esta forma, los programas desarrollados en esta nueva etapa fomentan el abastecimiento local, aunque con diferente énfasis. Son impulsados principalmente desde dos áreas gubernamentales: el Ministerio de Desarrollo Social –cuyo protagonismo se acentuó en el contexto de agudización de la crisis– y el Ministerio de Agricultura. Parte de estas acciones se enmarcan en el Plan Argentina contra el Hambre, cuya impronta principal es la asistencia directa a población que mayoritariamente no es productora y reside en ámbitos urbanos. En paralelo, estas acciones contemplan el apoyo a propuestas productivas que organicen entramados territoriales y generen trabajo, pero su participación en el presupuesto del sector público resulta minoritaria, en buena medida por las propias urgencias que el contexto plantea.

Otras acciones, que por razones de espacio no desarrollaremos aquí, apuntan a favorecer a la agricultura familiar y la economía popular en las compras públicas de los municipios.¹³ Por el momento, las experiencias son acotadas y se carece de una política de alcance más general como la que reseñamos en el caso de Brasil. A pesar de ello, muestran lo que señalábamos al principio de esta contribución: el rol del Estado en la creación de mercados –en este caso de compra pública– y cómo esto requiere de regulaciones específicas que le den continuidad.

Estas acciones no agotan el conjunto de programas nacionales que tienen que ver con facilitar el acceso de los productores familiares a los mercados y de la población vulnerable a los alimentos. Nuestra matriz de relevamiento identificó 14 programas nacionales, dispersos entre diferentes Ministerios y organismos. La multiplicidad de instrumentos es reconocida desde el nivel nacional. A partir del diagnóstico de que existen varios programas que apuntan tanto a acortar los eslabones entre productores y consumidores, como a generar precios accesibles para los alimentos básicos que no provengan de las grandes empresas agroalimentarias, se promueve su articulación a través de una red.¹⁴

A pesar de ello, varios funcionarios consultados descreen de la articulación a nivel de “cúpulas” y propician que se dé desde los niveles locales (“los territorios”), a partir de sus necesidades específicas. Cabe argumentar que esta modalidad de coordinación deja en manos de los actores locales, y particularmente de los funcionarios municipales, la voluntad de intervenir en el abastecimiento local, la capacidad de diagnóstico de sus necesidades, así como el acceso a la información y a los vínculos necesarios para obtener apoyos que básicamente funcionan “a demanda”. Conlleva así el riesgo de superposición de acciones en algunas áreas mientras subsisten vacíos en otras, y de falta de integración o sinergia entre las acciones, si se carece de una planificación más general que apunte a solucionar cuestiones estructurales, que incentive la oferta y la demanda de manera articulada, y contemple la escala regional más que local para ciertas cuestiones clave.

4. Potencialidades y desafíos de la estrategia ALA

La toma de conciencia en buena parte de los formuladores y ejecutores de políticas de ciertos rasgos del sistema predominante de producción y comercialización, fundamentalmente su tendencia a la concentración en un reducido número de actores, resulta un aspecto favorecedor para el desarrollo de las políticas orientadas al abastecimiento local de alimentos. Se advierte también una mayor comprensión por parte de los Estados locales de la necesidad de intervenir en esta cuestión, en parte traccionada por las dificultades de acceso a alimentos frescos puestas de manifiesto a partir de la pandemia. Junto con ello, esta situación sin precedentes acentuó la disposición de los consumidores a buscar circuitos alternativos de abastecimiento alimentario, particularmente en las áreas urbanas de mayor densidad poblacional. El auge experimentado por la venta de los bolsones de hortalizas fue un indicador de ello.

Por su parte, y desde el lado de los actores de la sociedad civil, se pudo constatar el fortalecimiento de las iniciativas de comercialización que apuntan a un contacto más directo con el consumidor y, en algunos casos, a la reorientación de sus ventas hacia los espacios locales (Craviotti, Viteri y Quinteros, 2021). La organización del sector productor hortícola y su proximidad a los principales núcleos urbanos del país hizo posible el desarrollo de la logística y difusión para facilitar el reparto domiciliario de alimentos o a través de nodos de consumo. Sin embargo, es una tarea pendiente la incorporación de productores y elaboradores con ciertos niveles de capitalización dentro de la estrategia orientada al abastecimiento local. Algunos de ellos residen en pequeñas localidades o áreas rurales dispersas y no están organizados. Así lo reconoció una funcionaria entrevistada:

Encontramos un sector poco organizado, con lo cual su interlocución con el Estado suele ser de uno a uno, más allá de que hay algunas organizaciones y cámaras. (...) Trabajar con acciones que tengan que ver con el asociativismo es fundamental (Entrevista, 2021).

Los desafíos para desarrollar estas políticas no son menores: en su análisis de la evolución a lo largo de varias décadas, Díaz, Goldberg y Fernández (2017) estiman que, si se deja de lado al complejo oleaginoso y el maíz, la disponibilidad total de alimentos cayó un 13% en Argentina. Por su parte, un informe reciente (Herrera Vegas, 2020) que toma como punto de partida el incremento de la producción agrícola en desmedro de la ganadera y su concentración en ciertos cultivos –particularmente la soja– da cuenta de una tendencia decreciente en la producción de determinados grupos de alimentos. Si bien existen desigualdades intrarregionales y entre regiones, en todas ellas encuentra una baja disponibilidad de frutas y verduras. El estudio da una idea de la problemática existente en términos cuantitativos; las limitantes identificadas serían más notables si se trata de alimentos basados en formas de producción más respetuosas del medioambiente.¹⁵

Por otro lado, y más allá de estas dificultades prácticas, pueden plantearse ciertas preguntas que una estrategia de este tipo debería resolver. ¿El abastecimiento

local es equivalente a circuitos cortos de comercialización, como ferias o mercados de productores? ¿Qué lugar les cabe a las infraestructuras de alcance regional –los mercados concentradores y otras plataformas logísticas–, que probablemente incluyan más de un eslabón entre productor y consumidor?

Ya desde otro ángulo de análisis, queda pendiente el tema del/los criterio/s a tener en cuenta para determinar los límites del ámbito local como espacio de intervención. ¿Cuánto pesan los aspectos político-administrativos y las determinantes agroecológicas? ¿Cómo se entiende la proximidad en regiones con limitaciones para producir alimentos de consumo masivo? Por último, ¿cómo incide la demanda, en tanto tamaño del mercado local? Coincidimos con aquellas miradas que entienden que lo local es una definición estratégica realizada por los actores que inciden en un momento dado y, finalmente, es una definición política sobre qué procesos y sujetos se quiere incluir y estimular.

Una discusión ligada a la anterior refiere al tipo de “gobernanza” o acuerdos que tienen que ser desarrollados a nivel local para planificar y realizar el seguimiento de estas acciones. Necesariamente, ello requiere abrir el juego a una multiplicidad de intereses, por lo general no coincidentes, y voluntad política de discutir temáticas de gran complejidad, como es el caso del acceso a recursos críticos (tierra, agua, entre otros). La articulación de las estrategias locales con otros niveles (y viceversa) también se plantea como un desafío, dada la “proyectificación” excesiva y superposición de instrumentos y ventanillas de atención en diferentes ministerios, con diferentes miradas, variables niveles de llegada a los territorios y capacidad de ejecución. En este marco, las tensiones entre diferentes formas de pensar y ejecutar, presentes en diferentes áreas gubernamentales, auguran dificultades para el desarrollo de estas acciones. Las áreas con enfoque o misión transversal muchas veces no tienen la jerarquía política suficiente y/o presupuesto propio, sino que deben demandarlo a proyectos con partidas presupuestarias nacionales o internacionales, y esta situación influye en el alcance concreto de acciones que se pretenden transversales. Otro aspecto que dificulta la planificación estratégica es que la mayor parte de los proyectos son dirigidos en función de la demanda, la cual no siempre se encuentra organizada.

Por último, y tal como señalamos, la política de alcance más inmediato y “universalista” que favorece el consumo (la Tarjeta Alimentar) y el hecho de que la pandemia reasignó múltiples recursos estatales hacia la asistencia directa no fomentan las acciones con objetivos de mediano-largo plazo, como los previamente analizados. Tampoco desalientan el consumo de alimentos de baja calidad nutricional, ni los sistemas concentrados de procesamiento y distribución alimentaria, o incentivan sus alternativas.

5. Reflexiones finales

A modo de recapitulación, el referencial centrado en el abastecimiento local de alimentos –en tanto estructura cognitiva y normativa que orienta las políticas públicas– en los últimos tiempos ha ganado consenso entre múltiples actores pertenecientes a diversos ámbitos, y se expresa en instrumentos de distinta índole y

alcance. Tiene como núcleo común el objetivo de favorecer el empleo y la circulación-retención del excedente en las comunidades locales.

Las intervenciones puestas en marcha a partir de 2019 integran acciones previas encaradas por diversos actores del sector público y la sociedad civil que favorecen una mayor cercanía relacional entre productores y consumidores. En este sentido, podría pensarse en una progresiva instalación de la cuestión en la agenda pública, que muestra en el período reciente contornos más definidos y una mayor cantidad de instrumentos a su disposición. Sin embargo, estos instrumentos van en paralelo con las políticas que promueven la exportación de *commodities* como base fundamental del modelo agroalimentario vigente (Wahren, 2020), y con la ejecución de acciones distributivas de alcance inmediato, orientadas a la población con dificultades de acceso a los alimentos básicos, lo cual da lugar a aspectos no resueltos.

Dentro de las políticas analizadas, la agroecología aparece cada vez más afirmada –particularmente en relación con la soberanía alimentaria–, aunque no como rasgo excluyente. Es el origen no corporativo de los alimentos el *leitmotiv* de los discursos de sus formuladores y ejecutores. De allí que se retomen y, en algunos casos, se resignifiquen instrumentos previos, que acentúen la importancia de la economía popular y la agricultura familiar en la producción y la comercialización de alimentos, siempre y cuando estos actores estén organizados. Así, dan cuenta de un rasgo de las políticas latinoamericanas más recientes, que apuntan a la conexión de la agricultura familiar con otros segmentos poblacionales (Sabourin y Niederle, 2017).

Cabe señalar que la afirmación de la noción de economía popular como actor destinatario de estas políticas, al abarcar sujetos presentes en la producción, la elaboración y la comercialización que no persiguen el lucro, podría superar el clivaje urbano/rural y aportar hacia una mayor integralidad de las acciones. Sin embargo, en sus esfuerzos por incorporar a los actores de los espacios periurbanos podría relegar a otros de la ruralidad, por la mayor capacidad organizativa de las entidades allí presentes y su interlocución con el Estado, y porque quizás parte de los actores pertenecientes al heterogéneo sector de la agricultura familiar no se autorreferencien en esta noción.

En cuanto a los límites “hacia arriba” en términos de los sujetos alcanzados, aparecen difusos, ya sea en la producción como en la comercialización. En el primer caso, la propuesta de abastecimiento local no contemplaría –al menos de manera explícita– a los productores familiares capitalizados o las pequeñas empresas que elaboran alimentos. En cuanto a la comercialización, no está claro si incluye a los pequeños comercios urbanos.

Desde el ángulo de la viabilidad de estas acciones, el énfasis en el espacio local no considera las variables capacidades de planificación, gestión y seguimiento a nivel municipal, ni la necesidad de un “piso” de organización previa e, inclusive, de producción diversificada. A partir de considerar estos aspectos, los límites de lo local deberían abordarse de manera flexible (Blay Palmer *et al.*, 2018) y articularse con una planificación a nivel nacional.

Con estas salvedades, las políticas en curso pueden jugar un papel hacia la reconfiguración del sistema vigente de abastecimiento de alimentos. Para ello, se destaca la importancia de contar con datos y estimaciones, que incluyan los costos de oportunidad de una estrategia de este tipo, y que ponderen el hecho de que cualquier política *localista* tiene lugar en el marco de flujos más amplios, que vinculan estas áreas con los sistemas nacionales (y a veces globales) de abastecimiento de alimentos. Sin una estrategia a mediano plazo que las enmarque, con un diagnóstico y metas definidos, estas acciones conllevan el riesgo de convertirse en políticas con resultados acotados.

Por último, y además de propender al acceso a los alimentos y un mayor control local sobre su producción y distribución, podrían plantearse objetivos más vastos, que pongan la mirada sobre la sustentabilidad de los alimentos producidos. Si bien se trata de un concepto que en sí mismo amerita una discusión, se trata de adoptar una visión holística que integre una perspectiva ambiental, económica y social del sistema alimentario, que respete el medio ambiente y la salud de las personas, así como condiciones dignas para productores y trabajadores.

Referencias

1. La incorporación de esta cuestión también puede atribuirse a la capacidad de estas organizaciones de influir en la agenda pública, que se manifiesta en la ocupación de cargos de gestión en diversas áreas relevantes de la burocracia estatal, tema que no desarrollaremos aquí.
2. Para un análisis pormenorizado del tema, ver Pastore (2020).
3. Desde el punto de vista operativo, el autor propone aplicar la noción de SAT a cuencas de consumo de 1 a 5 millones de habitantes y aglomeraciones inferiores a los 500.000. La dimensión infrarregional no le parece pertinente por razones agroclimáticas, económicas y demográficas.
4. Los autores delinear un programa con múltiples componentes: innovación tecnológica, banco de tierras, financiamiento solidario, integración de cadenas productivas, fomento a la organización del consumo responsable, empresas mixtas encargadas de la distribución y logística, entre otros.
5. Las diferencias encontradas en materia de definiciones operativas dan cuenta de esto. Por ejemplo, en Estados Unidos, la distancia para que un alimento sea considerado local debe ser inferior a las 400 millas; en el Reino Unido, 50 km (Martínez *et al.*, 2010; Maye y Kirwan, 2017). En función de ello, Deller, Lamie y Stickel (2014) proponen definir lo “local” a partir de las características de la producción y la venta. Así, esta noción abarcaría a aquellos alimentos provenientes de unidades de pequeña escala, producidos con técnicas sostenibles y distribuidos a los consumidores a través de circuitos cortos.
6. En otro documento (SAF, 2015b), la agroecología aparece como una línea más definida, que anticipa un enfoque que sería retomado y profundizado a partir de 2019.
7. Este marco de acción representa el fortalecimiento de las acciones del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria puesto en marcha en 2003.
8. El 35% de la población argentina se encontraba bajo la línea de pobreza hacia fines de 2019. Un año más tarde, el porcentaje alcanzaba el 42% (INDEC, 2020).
9. Un 80% de la producción frutihortícola recorre más de 50 km y un 40% más de 200 km, lo cual genera un impacto no solo en los costos, sino en la calidad de los alimentos (Herrera Vegas, 2020).
10. Como señala un artículo, el plan es pasar de las 4 unidades productivas que hoy existen en Daireaux a 1.200 en todo el país. A su vez, se pretende tener 12.000 nuevos y nuevas productores y productoras de la agricultura familiar, campesina e indígena (Tulchin, 19/11/2020).
11. Actualmente, su cobertura se estima en casi 600 mil huertas familiares, 13.000 huertas escolares y 6.500 huertas comunitarias (Herrera Vegas, 2020).

12. Hacia 2018 se contabilizaron 156 GAL en todo el país, que involucraban a más de 3.300 agricultores (Mosse y Carrapizo, 2019).
13. Por ejemplo, el financiamiento otorgado por el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) para fortalecer el sistema de compras públicas municipales.
14. Denominada Acercando Alimentos, esta red empezó a gestarse en diciembre de 2020. Apunta a coordinar programas con objetivos similares, una multiplicidad de áreas ubicadas en diferentes Ministerios y organismos desconcentrados, tales como INTA, INAES, el Instituto Nacional de Semillas (INASE), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales, la Jefatura de Gabinete. La idea es seleccionar casos piloto de municipios para trabajar en ellos en la articulación de diversos proyectos. En uno de los encuentros del ciclo de capacitaciones organizado por la iniciativa se hizo referencia a la complejidad de la tarea. Allí se argumentaba que “es el Estado que articula de manera horizontal para llegar a los territorios (...) aunque la articulación con los municipios está siendo igual de compleja” (INTA, 2021).
15. Cabe reparar que ambos trabajos calculan la disponibilidad de alimentos teniendo en cuenta la cantidad producida más la cantidad importada, menos la cantidad exportada y reajustada por los cambios en las existencias. Una mayor orientación del modelo productivo hacia el abastecimiento interno modificaría estas estimaciones, aunque no en el corto plazo.

Bibliografía

- Azevedo, C. (2009). La configuración de los “circuitos de proximidad” en el sistema alimentario: tendencias evolutivas. *Doc.Anal.Geog.*, 54, 11-32.
- Bertoni, L. y Soerverna, S. (2018). Evolución de la Asistencia Técnica y la Extensión Rural en la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial del Ministerio de Agroindustria de la Argentina (MINAGRO). *X Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU)*. Montevideo, Uruguay.
- Blay Palmer, A.; Santini, G.; Dubbeling, M.; Renting, H.; Taguchi, M. y Giordano, T. (2018). Validating the City Region Food System Approach: Enacting Inclusive, Transformational City Region Food Systems. *Sustainability*, 10, 1680. doi: 10.3390/su10051680.
- Bourdieu, P. (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial.
- Britos, S.; Chichizola, N.; Feeney, R.; Mac Clay P. y Vilella, F. (2015). *Comer saludable y exportar seguridad alimentaria al mundo. Aportes para una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Documento de proyecto. CEPEA- Universidad Austral- UBA, Argentina.
- Casa Rosada (2021). *Desarrollo rural orientado a la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena*. Buenos Aires, Argentina.
- Cattaneo, C. (2000). Los mercados locales: una alternativa de comercialización eficaz para los pequeños productores agropecuarios. Seminario *Estrategias para el desarrollo agrícola nacional – Horizonte 2010: Economías regionales y seguridad alimentaria*. SAGPyA-FAO, Buenos Aires, Argentina, 26 de septiembre.
- Claeys, P. (2015). *Human Rights and the Food Sovereignty Movement. Reclaiming Control*. Abingdon, Estados Unidos: Routledge.
- Craviotti, C.; Viteri, M.L. y Quinteros, G. (2021). La pandemia del Covid-19 como reconfiguración de los circuitos cortos de comercialización de alimentos en Argentina: el rol de los actores sociales. *ERLACS, Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 112, 29-49.
- Deller, S.; Lamie, D. y Stickel, M. (2017). Local Foods Systems and Community Economic Development. *Community Development*, 48(5), 612-638. DOI:10.1080/15575330.2017.1373136.
- Deux Marzi, E. (2020). Configuraciones y reconfiguraciones de las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria en el Estado nacional, 2015-2019. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 19(18), 401-427.
- Díaz, D.; Goldberg A. y Fernández, R. (2017). *Dimensiones de la Seguridad Alimentaria en el nuevo escenario global: ¿el mito del plato vacío? Evolución de la disponibilidad de alimentos per cápita en Argentina y en el mundo entre 1963 y 2013*. Segundo informe de avance. Buenos Aires, Argentina:

INTA.

- DuPuis, E. M. y Goodman, D. (2005). Should We Go “Home” to Eat? Toward a Reflexive Politics of Localism. *Journal of Rural Studies*, 21, 359–371. doi:10.1016/j.jrurstud.2005.05.011.
- Eriksen, S. (2013). Defining Local Food: Constructing a New Taxonomy – Three Domains of Proximity. *Acta Agriculturae Scandinavica*, Section B, 63, 47-55. DOI: 10.1080/09064710.2013.789123.
- Fernández, C. (2021). El Estado y las políticas públicas. Un mapa teórico para su análisis. *Revista Estado y políticas públicas*, 16, 177-193.
- Gandulfo, A. y Rofman, A. (2020a). Sistemas locales de producción y consumo de alimentos saludables. *Revista de Ciencias Sociales, Segunda época*, 11(37),63-82.
- Gandulfo, A. y Rofman, A. (2020b). Aportes para una política federal de producción y consumo de alimentos saludables. *IADE. Realidad económica*. <https://www.iade.org.ar/noticias/aportes-para-una-politica-federal-de-produccion-y-consumo-de-alimentos-saludables>
- Herrera Vegas, E. (2020). *Sistemas alimentarios sostenibles y primera infancia. Condiciones de vida, situación alimentaria y desarrollo infantil en Argentina: bases para una teoría del cambio e intervenciones*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Alimentaris Argentina.
- Hinrichs, C. (2003). The Practice and Politics of Food System Localization. *Journal of Rural Studies*, 19(1), 33-45.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2020). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2020*. Informes técnicos. Vol. 5, N° 59. Buenos Aires, Argentina: INDEC.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (2020). *Herramientas de financiamiento*. Buenos Aires, Argentina: INTA.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). (15 de junio de 2021). Manipulación segura de alimentos. Ciclo de webinars Acercar Alimentos. <https://www.youtube.com/watch?v=7uzgH5e0t0g>
- Jarosz, L. (2008). The City in the Country: Growing Alternative Food Networks in Metropolitan Areas. *Journal of Rural Studies*, 24, 231–244. doi:10.1016/j.jrurstud.2007.10.002.
- Kirwan, J. y Maye, D. (2017). Marcos da segurança alimentar no Reino Unido e a integração dos sistemas alimentares locais. En M. Gazolla y S. Schneider (Orgs.), *Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar* (pp. 455-472). Porto Alegre, Brasil: Editora da UFRGS.
- Klipphan, A. (27 de marzo de 2021). El Gobierno repartió unos 10 mil millones de pesos en comida a través de organizaciones sociales vinculadas al kirchnerismo. *Infobae*.
- Lendvai, N. y Stubbs, P. (2012). Políticas como tradução: situando as políticas sociais transnacionais. *Práxis Educativa*, 7(1), 11-31.
- Maluf, R. S. (2021). Decentralized Food Systems and Eating in Localities: A Multi-Scale Approach. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 59(4), e238782. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.238782>
- Martínez, S.; Hand, M. S.; Da Pra, M.; Pollack, S.; Ralston, K.; Smith, T. y Newman, C. (2010). *Local Food Systems: Concepts, Impacts, and Issues*. Economic Research Report 97. US Department of Agriculture, Economic Research Service. https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/46393/7054_err97_1_1.pdf?v=42265
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2011). Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (PEA 2010-2020). Buenos Aires, Argentina: Presidencia de la Nación.
- Moreira, E. (04 de septiembre de 2020). Laura Alonso: “El macrismo degradó la política alimentaria”. *Contraeditorial*.
- Mosse, L. y Carrapizo, V. (2019). *Efectos de las tecnologías implementadas por ProHuerta: estudio cualitativo sobre tecnologías en los Proyectos Especiales ProHuerta 2016*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Muller, P. (2005). Esquisse d’une théorie du changement dans l’action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française d’action publique*, 55, 155-187.
- Nogueira, M. E.; Urcola, M. y Lattuada, M. (2017). La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: Estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017.

Revista Latinoamericana de Estudios Rurales, 2, 4, 25-59.

Pastore, R. (2020). Circuitos socioeconómicos y emergencia alimentaria. Una agenda transformadora y democrática para el desarrollo popular y solidario. *Revista de Ciencias Sociales, Segunda época*, 11(37), 45-63.

Ploeg, J. D. van der (2015). Newly Emerging, Nested Markets: A Theoretical Introduction. En P. Hebinck, J. D. van der Ploeg y S. Schneider (Eds.), *Rural Development and the Construction of New Markets* (pp. 16-40). Abingdon, Estados Unidos: Routledge.

Polanyi, K. ([1944] 2003). *La gran transformación*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Preiss, P. y Machado Deponti, C. (2020). Reflexões sobre o potencial da realocização alimentar para o desenvolvimento regional. En R. Lima da Silveira y C. Machado Deponti (Eds.), *Desenvolvimento regional: processos, políticas e transformações territoriais* (pp. 261-292). São Carlos, Brasil: Pedro & João Editores.

Purcell, M. y Brown, J. C. (2005). Against the Local Trap: Scale and the Study of Environment and Development. *Progress in Development Studies*, 5, 279-297. doi:10.1191/1464993405ps122oa.

Rastoin, J.-L. (2015). Les systèmes alimentaires territorialisés : considérations théoriques et justifications empiriques. *Économies et Sociétés*, 8, 1155-1164.

Revista Internos (22 de mayo de 2020). La Secretaría de Agricultura Familiar cambió de nombre y avanza en políticas para proteger al sector.

Sabourin, E. y Niederle, P. (2017). Agricultura familiar na América Latina: das políticas agrícolas diferenciadas aos instrumentos de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional. En R. Maluf y G. Flexor (Orgs.) *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas* (pp. 270-286). Rio de Janeiro, Brasil: E-Papers.

Sabourin, E.; Craviotti, C. y Milhorange, C. (2020). The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, 2(1), 45-67.

Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) (2015a). *Programa de abastecimiento local*. (mimeo).

Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) (2015b). *Creación de la Secretaría de Agricultura Familiar. Material de trabajo*.

Serra Borsatto, R.; Camargo Macedo, A.; de Lima Santos, L.; Antunes Junior, W. y Ferreira Souza-Esquerdo, V. (2021). Food Procurement as an Instrument to Promote Local Food Systems: Exploring a Brazilian Experience. *Int. J. Food System Dynamics*, 12(2), 177-191.

Sevilla Guzmán, E. y Soler Montiel, M. (2010). Agroecología y soberanía alimentaria: alternativas a la globalización agroalimentaria. *PH CUADERNOS*, 191-217.

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) (2021). *Guía de programas sociales*.

Starr, A. (2010). Local Food: A Social Movement? *Cultural Studies*, 10(69), 479-490.

Tulchin, F. (19 de noviembre de 2020). Experiencia Daireaux: cómo la agricultura y ganadería sustentables pueden ayudar a combatir la falta de trabajo. *Redacción*. <https://www.redaccion.com.ar>

Wahren, J. (2020). Pandemia y alimentos en Argentina. *Revista Bordes*, 18, 217-222.

Recibido: 30/08/21. Aceptado: 17/11/21.

Clara Craviotti, "El fomento de los sistemas alimentarios locales. Implicaciones y controversias de las políticas de abastecimiento local de alimentos". *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 26, número 44, julio-diciembre 2022, pp. 137-157.

temas y debates

comunicaciones communications

La dimensión socio-ambiental de los territorios a partir de las geoculturas latinoamericanas y la geografía crítica
The Socio-Environmental Dimension of the Territories from Latin American Geo-Cultures and Critique Geography
Claudio Luis Tomás - pp. 161-173

temas y debates

La dimensión socio-ambiental de los territorios a partir de las geo-culturas latinoamericanas y la geografía crítica

The Socio-Environmental Dimension of the Territories from Latin American Geo-Cultures and Critique Geography

Claudio Luis Tomás

Claudio Luis Tomás es doctorando en Ciencia Política en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
E-mail: cltomas@yahoo.com

resumen

El trabajo que desarrollamos tiene como propósito realizar una reflexión mediante la articulación de algunos conceptos y autores que, desde la geo-cultura latinoamericana y la geografía crítica, pueden contribuir a la comprensión, enriquecida y compleja, de los conflictos socio-ambientales. A su vez, al problematizar, nos orientamos a contrastar concepciones desde el pensamiento situado y aplicarlas al análisis de estos conflictos, lo cual incluye supuestos, valores y prácticas que, a partir del desarrollo de la agricultura industrial, fueron generando más inquietudes sin resolver que definiciones asertivas.

palabras clave

conflictos socio-ambientales / agricultura industrial / geo-culturas latinoamericanas / geografía crítica / pensamiento situado

summary

The work we carry out has as purpose to make a reflection articulating some concepts and authors that, from Latin American geo-cultures and critique geography, can contribute to the enriched and complex understanding of socio-environmental conflicts; as well when problematizing we orient ourselves to contrast conceptions from situated thinking and apply them to their analysis, including assumptions, values and practices that, from the development of industrial agriculture they were generating more unresolved concerns than assertive definitions.

keywords

socio-environmental conflicts / industrial agriculture / Latin American geo-cultures / critique geography / situated thinking

Vuelvo hacia todos lados y miro el Llano. Tanta y tamaña tierra para nada. Se le resbalan a uno los ojos al no encontrar cosa que los detenga. Sólo unas cuantas lagartijas salen a asomar la cabeza por encima de los agujeros y luego que sienten la tatema del sol corren a esconderse en la sombrita de una piedra. Pero nosotros, cuando tengamos que trabajar aquí, ¿qué haremos para enfriarnos del sol, eh? Porque a nosotros nos dieron una costra de tepetate para que la sembrásemos.

Juan Rulfo, *El llano en llamas*

Solo basta con abrir un periódico local o regional, navegar las redes sociales y, más aún, recorrer los pueblos y pequeñas ciudades de la pampa gringa para percartarse del cambio de geografías, escenarios y relaciones sociales que muestra desde la última década del siglo anterior.

La metamorfosis de la vieja chacra, genuina productora de alimentos, portadora de una cultura propia, mixturada de elementos europeos con criollos, ha devenido en fábricas de cultivos industriales con fuerte tendencia al monocultivo que modifican el perfil y la funcionalidad de las unidades productivas. Concretamente, la introducción de la soja transgénica hacia 1996 se constituyó en el ariete final para la reconversión socio-productiva y para decirle adiós a una *praxis*, hoy cada vez más reivindicada desde otros enfoques, como la soberanía alimentaria.

García y Rofman señalan que:

Los actores de la región pampeana asistieron a una importante transformación en los últimos decenios del siglo XX, y más aún en el de 1990. En síntesis, las grandes y medianas explotaciones accedieron a innovaciones de tecnología y de proceso con las que pudieron integrarse exitosamente a la transnacionalización agroindustrial de la época. En aquella década, los pequeños productores –muchos endeudados– encontraron serias dificultades para reproducirse en un contexto de precios bajos y fueron a la quiebra (2009: s/p).

En efecto, la situación problemática generada a partir de la inserción argentina en la globalización neoliberal desde los años noventa derivó en la emergencia de conflictos socio-ambientales que, en la pampa húmeda (Carrasco, Sánchez y Tamagno, 2012; Pengue, 2008 y Merlinksy, 2013) y, en especial, en el sur santafesino, aún proliferan proporcionalmente al paso del tiempo y las investigaciones y evidencias empíricas. La salud es el caso más crítico.

Por ello, el trabajo que se desarrolla a continuación tiene como propósito realizar una reflexión que mediante la articulación de conceptos y autores que, desde la geo-cultura latinoamericana y la geografía crítica especialmente, pueda contribuir a la comprensión enriquecida y compleja de los conflictos socio-ambientales provocados por la implementación a escala de la agricultura industrial.

La secuencia del trabajo está configurada del siguiente modo: en primer lugar, se procede a la definición de cuestiones conceptuales, como los conflictos socio-ambientales, el territorio y la agricultura industrial. Luego, se propone una puesta

en diálogo a partir de autores que nos permitirán continuar el abordaje de los conceptos y la profundización del análisis. Como marco teórico, la ecología política latinoamericana será la referencia para su abordaje específico. Por último, y en sintonía con la dinámica del diálogo mencionado, se presentarán algunas reflexiones respecto de cómo de-constuir los conflictos socio-ambientales en la zona pampeana, a partir de las premisas de la geo-cultura latinoamericana.

Conceptualización

Ahora bien, ¿hablamos de conflicto ambiental o socio-ambiental? Walter nos ilustra del siguiente modo:

¿En qué consiste la dimensión ambiental de los conflictos? Algunos autores plantean una distinción entre conflicto ambiental y conflicto socio-ambiental. En el primer caso, se trataría de conflictos relacionados con el daño a los recursos naturales, donde la oposición proviene principalmente de actores exógenos, por lo común activistas de organizaciones ambientalistas. Esta lectura toma en cuenta las organizaciones que defienden el ambiente y los recursos naturales. En el segundo caso, los conflictos también involucran a las comunidades directamente afectadas por los impactos derivados de un determinado proyecto. Esta distinción ha sido sin embargo discutida pues no existe “conflicto ambiental” sin dimensión social (2009: 2).

Por tanto, los conflictos son socio-ambientales.

Sin embargo, estos conflictos socio-ambientales se desarrollan en el territorio, como construcción social y política donde pujan proyectos que se excluyen mutuamente, como el caso de las prácticas de la agricultura industrial y la agroecología.

En ese sentido, podemos concebir el territorio, “a partir de la imbricación de múltiples relaciones de poder, del poder más material de las relaciones económico-políticas al poder simbólico de las relaciones de orden más estrictamente cultural” (Haesbaert, 2019: 134). Como aclara el geógrafo brasileño, “no nos referimos aquí a un poder como un poder como ‘objeto’ o ‘cosa’, sino en su sentido relacional, geográficamente aprehendido a partir de las formas con que es ejercido y que él produce y/o a través de las cuales es producido” (Haesbaert, 2019: 134).

A los fines de enriquecer la idea de territorio, donde se materializa la puja por los proyectos antagónicos, como la agricultura industrial y la agroecología, por ejemplo, Massey (2007) aporta su concepción de espacio social entendido como: 1) producto social, por consiguiente, abierto a la política (si lo producimos, igualmente podemos transformarlo); 2) como producto social, el espacio está, en su misma constitución, lleno de, empapado de, poder social; 3) el poder, como sabemos, tiene múltiples formas (económica, política, cultural; dominación, igualdad, potencia) y se realiza “en relación”, entre una cosa (persona, nación, región, lugar); y 4) por eso, a su vez, el poder tiene una geografía.

Ahora bien, contextualizados históricamente en la pampa gringa, estos territorios productores de *commodities* nos dicen que son objeto de un ordenador territorial socio-productivo externo, en relación con la estructura económica nacional: es

el mercado mundial capitalista. Más aún, se configuraron inicialmente a partir del rol asignado por las potencias europeas en el siglo XIX, como proveedores de materias primas. A su vez, es ese poder exterior que, en el marco de la globalización neoliberal, se ubica siempre, se relocaliza y continúa diseñando y estructurando los territorios como geografías fragmentadas.

Desde el positivismo de la Generación del 80 se podría argumentar que, a través del tiempo, esos territorios fueron tributarios de una división internacional del trabajo decimonónica, pero también podríamos decir que esos territorios fueron producidos, diseñados y, con el correr de la historia, produjeron las geografías de desigualdad, como diría Wallerstein (1995), tanto hacia su interior como en su configuración global. Lo que ordena desde afuera, en el sentido de marcar cuál debe ser la producción dominante, y promueve patrones socio-productivos es lo que, simultáneamente, excluye. Concretamente, la hegemonía de la soja transgénica deja espacios marginales para la agroecología y demás agro-culturas naturales.

Nos preguntamos, en una paráfrasis de Massey (2007): ¿no se estaría, desde esta mirada, negando el espacio social? Claramente, ya que el objetivo es imponer una sola voz, la producción de cultivos industriales, cual *telos* capitalista de la acumulación y rentabilidad, al tiempo que, y de modo deliberado, soslaya sus consecuentes desafíos éticos y políticos.

Es el espacio lo que plantea la cuestión política más fundamental: “¿cómo vamos a vivir juntos; a convivir, co-existir?”. El espacio nos ofrece el desafío (y el placer y la responsabilidad) de la existencia de “otros”. Pero en muchos discursos políticos, y en los discursos dentro de las ciencias sociales, no se pone en obra (Massey, 2007: 8).

Claramente, la lógica del capitalismo trasciende largamente la idea de un “silenciamiento” de voces. O mejor dicho, la negación del espacio al acceso de alternativas implicaría la más clara expresión de la hegemonía de la agricultura industrial, cuyos valores, prácticas y relaciones sociales resultan antagónicas con las de la agroecología y demás agro-culturales naturales.

En diálogo

Entonces, este proceso de ordenamiento socio-productivo territorial encuentra en el neoliberalismo su anclaje teórico y político mientras, paradójicamente, desancla a los territorios de lo que Kusch (2012a) denomina los *operadores seminales*, en este caso, la *naturaleza*.

¿Por qué decimos esto? Porque ya no se siguen los ciclos, climas, condiciones edáficas como sí lo hicieron los colonos que escribieron la historia económica de la pampa. A pesar de que gran parte de la población se dice creyente en *Dios*, no es guiada ni ordenada por ese otro operador seminal, provocando su *ira* manifestada a través de las cada vez más extrema variabilidad climática.

Ahora bien, ¿qué produjo ese paulatino desanclaje territorial, que promovió la gradual escisión de la tierra, la naturaleza y su cultura? Precisamente, al no seguir con los ciclos de la naturaleza en lo que respecta a suelos y climas, las agro-

culturas de la pampa húmedas mutaron en agriculturas sin agricultores. Culminó, de este modo, el ciclo de producción de alimentos para autoconsumo huertero y aves de corral.

La tecnificación de punta, como la siembra directa, reemplazó la mano de obra y las migraciones hacia las ciudades cercanas en busca de nuevos mercados de trabajo, que devinieron en hechos de supervivencia.

Precisamente, desde mediados de la última década del siglo XX en Argentina, señala Teubal que:

En efecto, a partir de este desarrollo, la Argentina se transforma en uno de los principales países del tercer mundo en el que se impulsan los cultivos transgénicos. Todo ello de la mano de la siembra directa, la semilla RR resistente al glifosato y las empresas transnacionales, sus principales favorecidas. Nos hallamos –afirman los defensores del modelo– en una frontera tecnológica de enormes proporciones. “Quien no esté a favor de los transgénicos, está en contra del progreso.” “No matemos la gallina que pone los huevos de oro”, se nos dice. Se trata del boom de la soja transgénica que, dicho sea de paso, coyunturalmente permite la expansión de grandes superávits fiscales y de la balanza comercial, esenciales para el pago de los servicios de la deuda externa. Cabría preguntarse si esto también significa indefectiblemente mayor bienestar para todos nosotros. Ahora y en el largo plazo (2006: 71).

Probablemente, la introducción de la naturaleza como *operador seminal* constituya el punto de partida para repensar la cuestión socio-ambiental, ya que su condición ordenadora nos permitiría partir de ella como marco que guíe las relaciones socio-productivas y, al incorporarla, las consecuencias serían claramente otras. La naturaleza ya no aparece como aquello externo, cual factor de producción, sino como aquello que en sentido performativo da origen a otros mundos sociales.

Aquí nos detendremos a analizar y a contrastar tres ideas-fuerza de Kusch (2012a y 2012b): progreso/desarrollo, bienestar/nosotros y, de una manera subyacente, la fagocitación. Se trata de nociones que entendemos como corpus explicativo de los conflictos socio-ambientales a partir de la mutación de los valores que orientaron la agricultura pampeana previa a la introducción de la soja transgénica hacia 1996.

El desarrollo *rostoviano*, traccionado por el progreso y el crecimiento económico a secas, es contrastado desde Kusch (2012a) por dos conceptos centrales: la *eticidad del desarrollo* que resultare beneficiada del mismo: los valores compartidos (que en el pasado de colonos supieron compartir con la comunidad fundante y precisamente, el mencionado proceso de sojización comenzó a escindir la historia común) *el suelo como semilla y cultivo, el arraigo como domicilio existencial al cobijo de un nosotros que jamás permitiría quedarse, a la intemperie.*

A su vez, observamos cuán lejos de todo eso se encuentra el proceso dominante de estas concepciones. El progreso material nada referencia a la idea del amparo comunitario que genera un desarrollo con eticidad, en el cual, y como señala

Kusch (2012b), el tránsito *de la indigencia hacia la divinidad* se encuentra en las antípodas del progreso material. Se encuentra, en cambio, en la satisfacción de las necesidades básicas tanto materiales como espirituales ordenadas por los operadores seminales. La idea del suelo, como cultura, semilla, cultivo, arraigo son resultantes antagónicas de la visión dominante que permite señalar dos procesos socio-demográficos: uno de ellos, la *taperización* o abandono de las casas y sus vidas y proyectos en el campo como consecuencia de la escasez de trabajo; el otro, las migraciones de los trabajadores hacia la ciudad en busca de una inserción laboral perdida de la mano de la mecanización y la digitalización de la actividad. Toda cultura es geo-cultura, aun las que ostentan un carácter expulsivo.

Como señalan Brailovsky y Foguelman, “el ambiente es la resultante de la interacciones de sistemas ecológicos y socio-económicos susceptibles de provocar efectos sobre los seres vivientes y las actividades humanas” (1993: 17). Por ello, resultaría enriquecedor pensar e implementar un modo de desarrollo basado en la eticidad entendida no exclusivamente en términos materiales sino como la satisfacción de las necesidades de alimentación de la comunidad y espirituales, como el cuidado colectivo, de trascendencia y determinación de un domicilio existencial a partir del suelo como arraigo, desde el ser pero, fundamentalmente, desde el *estar siendo kuschiano*. La resultante ambiental será claramente diferente a lo que venimos describiendo.

Otras de las ideas del párrafo más arriba citado la constituyen el bienestar y el nosotros: he aquí la verdadera *hondura ontológica kuschiana*. El bienestar nunca será motivado por lo económico en primera instancia y, además, será la comunidad, como decíamos con anterioridad, la tributaria de un proyecto ético. Por lo tanto, el nosotros contrastaría de modo radicalmente diferente: en el modelo dominante, el nosotros es generado por una clase de propietarios (cada vez menos) pequeños y (más) medianos y tendientes a la concentración, que, a partir del producido, “derramarían” su rentabilidad a los pueblos y pequeñas ciudades que giran, en términos económicos, en torno de esta lógica. El nosotros se encuentra jerarquizado ya que, simbólicamente, son más importantes los que generan riqueza económica antes que los que esperan de ello, incluido el Estado, que ejerce su función recaudadora desde allí. Más que un nosotros como pertenencia colectiva, resultaría de una sumatoria de yoes productores individuales que lo conformarían, sin más proyectos que los proyectos de cada uno, para ser “derramados” a la sociedad. No se trata de un nosotros colectivo, aunque, no obstante, pueden encontrarse rasgos desde otra perspectiva, como, por ejemplo, las rivalidades con localidades vecinas. Huelga aclarar que ese nosotros colectivo es el que fue extinguiéndose junto con la desaparición de la identidad rural de los colonos previa a la soja transgénica: la ruralidad como proyecto colectivo estaba signada por la comunidad de escuelas, almacenes, ritos y valores, como el del trabajo de la tierra y la producción de sus propios alimentos, incluso con prácticas de intercambio del excedente del consumo familiar con los vecinos de aquella comunidad rural.

Es la idea de común-idad con desarrollo ético, tal vez, lo que mayormente nos interpela en el actual tiempo histórico, donde la producción de subjetividades indi-

viduales a partir del neoliberalismo nos impida pensar y sentir un bienestar colectivo con una naturaleza que nos subjetive y nos revincule como especie.

Por último, una de las ideas más álgidas para el análisis de los conflictos socio-ambientales en la región pampeana resulta la de la *fagocitación*, entendida como la asimilación sin destruir, es decir, la resignificación de cuestiones traídas de otras culturas. Más que nada, esta idea nos permite preguntarnos si el proceso de sojización es secuencia del proceso de fagocitación pero de connotación positiva. Creemos que no, claramente. La fagocitación como práctica de deglución y asimilación, efectivamente y por estos territorios, destruye. Destruye y expulsa, desde los Gases de Efecto Invernadero, los trabajadores rurales que desaparecen, hasta las comunidades campesino-indígenas en distintas regiones del país. Sassen (2015), en términos de la economía global, describe estas lógicas de dimensiones múltiples, aunque integradas bajo el común denominador de las expulsiones. En este caso, las consecuencias más ostensibles son los conflictos socio-ambientales que proliferan paulatinamente.

La asunción y práctica cultural de la idea de progreso indefinido a partir de recursos naturales infinitos está finalizando, como lo demuestran los periódicos Informes del Panel Intergubernamental de Cambio Climático. De acuerdo con lo que se analiza actualmente, la sojización como práctica de fagocitación induce a la *intemperie kuschiana*. La incorporación de los conceptos trabajados nos permitirían repensar el hecho de que los abordajes propuestos complejizarían el debate sobre las consecuencias socio-ambientales de la agricultura industrial y del modelo de acumulación vigente global, a partir de un pensar situado.

La ecología política

Dice Leff que “a la Ecología Política le conciernen no sólo los conflictos de distribución ecológica, sino el explorar con nueva luz las relaciones de poder que se entretujan entre los mundos de vida de las personas y el mundo globalizado” (2006: 22). A continuación, señala que:

La ecología política no solamente explora y actúa en el campo del poder que se establece dentro del conflicto de intereses por la apropiación de la naturaleza; a su vez, hace necesario repensar la política desde una nueva visión de las relaciones de la naturaleza, la cultura y la tecnología (Leff, 2006: 36-37).

Estos conflictos socio-ambientales permiten mirar el rol del suelo, entendido desde el enfoque dominante como recurso natural, es decir, aquello a lo que se recurre y se encuentra en la naturaleza, cual expresión indicativa. No obstante, el suelo, según Astrada (1948) en *El mito gaucho*, es la fuente nutricia del ser nacional, que a la vez es nutrido por las corrientes migratorias: el suelo como amalgama de sangres donde resulta más importante que ella. El principio de *ius solis* es el que ordena, cual operador seminal kuschiano.

Como sostiene el autor, la territorialidad pampeana constituye el espacio desde donde dialogar con lo universal. Lo telúrico, tanto en su acepción física como

espiritual, aunque sin escencializarlo, es el que materializa, el que sinergiza la sangre, a través de los ritos y los mitos. Es aquello que permite pensar desde un punto exacto de identidad.

Por ello, definir los conflictos generados a partir de la sojización como conflictos de distribución de los bienes y servicios eco-sistémicos es comprender que el suelo se convierte, además, en todo aquello que le confiere identidad al habitante de la Pampa, desde el olor a tierra mojada antes de la lluvia, los paraísos que ponen en escena la soledad incommensurable pero también, el mate, el asado como el modo de vincularse al mundo. Parimos al mundo con la impronta de ser los proveedores de granos y luego de alimentos y aún hoy continuamos con discursos como clichés repetidos hasta el hartazgo, sin detenemos a reflexionar que lo que producimos para ocho Argentinas no son, en su mayoría, sino insumos para los cerdos del país chino, y eso no son alimentos sino mercancías.

Esta concepción del suelo, identificada con la etapa anterior a la agricultura industrial, revistaba ritos, mitos e identidades telúricas que cada vez se alejan más y más del origen dado por la amalgama de sangres. Precisamente, y como se decía con anterioridad, la escisión es un fenómeno de las últimas décadas. Entonces, desde el suelo de Astrada, ¿en qué acabo por devenir el colono? ¿Cuánto dista de los empresarios financieros que aguardan con impaciencia la apertura de la Bolsa de Valores, en este caso, la de Chicago?

Por ello, cuando Leff plantea que a la ecología política le confiere “explorar con nueva luz las relaciones de poder que se entretujan entre los mundos de vida de las personas y el mundo globalizado” (2006: 22), interpela el modo en que nos vinculamos con nuestro suelo, en primera instancia, pero también el modo en que nos vinculamos con la globalización neoliberal. Entonces, en una paráfrasis de Casalla (2003), lo universal no es sustancia concluida sino ámbito al cual se accede a partir de la propia identidad, donde la situación es lo dado, un proyecto, aquello por alcanzar. En ese sentido, nos preguntamos: ¿cuáles son los rasgos de la identidad en evolución que dejó atrás la socio-psicología del colono? ¿Cuál es ese “por alcanzar” si, a este tranco (y en clave campera), el suelo va camino a convertirse en inertes soledades exhaustas? El conflicto socio-ambiental toma como base al suelo como concepción cultural, ya que la economía solo busca el resultado y el rendimiento, que genera la hegemonía de una sola voz. De acuerdo con Massey (2007), el espacio social se niega.

Para complementar el análisis, es Auat (2011) quien interpela al otro sujeto agrario, hoy administrador rural, con dos conceptos, tributarios de la *praxis* concreta que nos da cuenta de la evolución y de su metamorfosis: el *locus* y el *situs*. Nos seguimos preguntando: ¿cuál es el legado ético, mítico y simbólico que dejan para su descendencia? ¿Cómo empalman, por ejemplo, el relato del abuelo labriego y abnegado de sol a sol con las visitas de regencias para acordar con el prestatario de servicios? ¿Hasta cuándo la yerra, a sabiendas del avance de la sojización, la carneada y la producción de facturas de modo comunitario, como una minga, donde la comunidad rural reflejaba el amparo del nosotros y donde la indigencia era mitigada por el proyecto colectivo?

El *situs*, como decisión consciente del compromiso de estar siendo ahí y cual *locus*, es movilizado por un *ethos* de trascendencia: en tiempos de presente urgente de la matriz civilizatoria, nos preguntamos, ¿qué es la trascendencia? ¿Qué se lega a la descendencia?

En esa línea de análisis, cuando Scannone (2010) analiza la tríada ser/estar/acontecer, plantea que el abordaje en la pregunta por el ser debe ser precedido por el reconocimiento del arraigo y el cuestionamiento ético-histórico al lugar y tiempo, desde dónde y cuándo se analiza la pregunta por el ser. Desde América Latina, el tiempo es colonial y el territorio es de exclusión. Por ello, claramente el arraigo es un tema central pero no en los términos en que los plantea el autor, ya que precisamente no se da el arraigo como práctica afirmativa sino como resultado de los procesos expulsivos, en términos demográficos, como señalábamos más arriba. Los sectores jóvenes emigran en busca de la formación en la educación superior su norte que les permita desarraigarse porque el imaginario positivista así lo determina, ya que el progreso es urbano. Por otro lado, la disminución de las fuentes laborales en virtud de la mencionada mecanización de la actividad rural conmina a los trabajadores a emigrar coactivamente, sea al pueblo o ciudad pequeña y cuándo no a la gran ciudad, donde –y aún en condiciones de creciente precarización– encuentran sustento a su existencia. Vemos en esta dinámica la corroboración de los procesos de exclusión a partir de las mencionadas expulsiones.

Por último, en estos territorios a rentabilizar –donde, como dice el poeta Pablo Milanés, “la vida no vale nada si no es para perecer, porque otros puedan tener lo que uno disfruta y ama”–, emerge una cuestión tanto teórica como operativa: ¿es posible planificar estos territorios a fin de evitar los conflictos socio-ambientales?

En una paráfrasis de Matus, quien señalaba “o sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación” –aunque a partir de la fortaleza de algunos actores como los tipos de relaciones–, podríamos complementar diciendo que lo que no regula el Estado lo regula el mercado. En ese sentido, habida cuenta del tipo de actividad económica (producción de materias primas para el mercado mundial en clave de la división internacional del trabajo), la densidad y capacidad de acción e influencia de los actores y la necesidad presupuestaria del Estado en todos sus niveles resulta una invitación a Gramsci básico, a señalar el optimismo de la voluntad dentro del pesimismo de la razón.

Nuevamente, ¿es posible pensar en planificar estos territorios a fin de evitar los conflictos socio-ambientales? Repreguntamos: ¿a quiénes les interesa realmente evitarlos? ¿Realmente se cree que estos conflictos socio-ambientales constituyen un problema? ¿Cuáles son los límites para que así sea? Las organizaciones sociales vienen bregando por una Ley Provincial que dé marco a las fumigaciones, al ampliar las distancias terrestres e intentar prohibir las aéreas. Luego de varios intentos termina sin tratarse en el Senado. De todos modos, la insistencia desde la sociedad civil para el logro de las políticas públicas socio-ambientales, en este caso, es el camino.

Muy probablemente, el cambio para poder pensar en esa sintonía no deba provenir de la sanción pecuniaria, aunque sí de la evolución cultural hacia formas de

pensamiento donde se vuelva a poner en el centro de la escena la postura vitalista que otrora ostentaban orgullosamente los colonos que vinieron a poblar nuestra pampa.

Otra vez, ¿es posible evitar los procesos que culminan con las inundaciones causadas, además del aumento de la intensidad de las precipitaciones, por la pérdida de absorción del suelo como consecuencia del uso *in crescendo* de los agro-tóxicos? ¿Es posible detener la construcción de canales clandestinos y realizar una canalización planificada y sin consecuencias para la población? ¿Es posible pensar en producir alimentos, no mercancías, en el contexto de la hegemonía de la soja, sea para producir alimentos saludables como para evitar la insólita secuencia de buscar las frutas y verduras a los Mercados de Concentración de las grandes ciudades? De modo general, la manera de agrietar el modelo de la agricultura industrial es generar las políticas públicas socio-ambientales capaces de estimular al productor a producir de otro modo, como hacen los europeos en el marco de la Política Agrícola Común y su Programa Farm to Fork¹, por ejemplo.

Sin caer en la ucronía, ¿resulta posible regresar al ejercicio de la soberanía alimentaria, cual valor y práctica ínsita en la producción agro-ganadera previa al ingreso de nuestro país en la fase actual de la globalización neoliberal a mediados de los años setenta? No solo es posible, sino urgente en virtud de los beneficios que generaría el regreso a aquellas prácticas, claro está, *aggiornadas* con las tecnologías actuales de producción.

¿Y el Estado como articulador de la planificación?

“El Estado es una red compleja de relaciones, no un actor homogéneo. En él también hay una lucha por hacer prevalecer el punto de vista de los intereses generales por sobre los privilegios” (Auat, 2013: 5-6).

¿Es posible lograr que en su accionar prevalezcan los intereses generales por sobre los de las minorías que traccionan económicamente los pueblos y pequeñas ciudades? ¿Cómo superar su situación de dependencia respecto de los tributos rurales? ¿Cuáles son los límites para inclinar la balanza? ¿La salud de la población, acaso? ¿Qué se espera, un impacto masivo en el uso de los agrotóxicos?

Conclusiones líquidas

Machado Aráoz analiza los conflictos socio-ambientales en un contexto de crisis ecológica. Describe un orden colonial donde la explotación de los recursos deviene en la profundización de los recursos naturales. Las relaciones Norte-Sur en clave de dominación surgen de este enfoque, y se sustentan en la mirada política de los conflictos socio-ambientales. Machado Araoz señala que:

En las dos últimas décadas, la lucha por la disposición de los territorios se ha tornado en un eje fundamental de los procesos políticos en curso. Considerando que el análisis y la interpretación de estos conflictos –sus contenidos, alcances, implicaciones y los sentidos políticos de las disputas en proceso– constituye un campo de investigación clave y un desafío estratégico tanto para las ciencias sociales de raíz crítica como para los movimientos sociales con vocación emancipatoria en la región y en el mun-

do, en las líneas que siguen nos proponemos desarrollar una hermenéutica crítica de tales procesos políticos, con la intención de colaborar con dicha tarea y desafíos (2013: 118).

Territorios producidos, recursos naturales antes que bienes comunes, conflictos socio-ambientales ineluctablemente derivados y un orden civilizatorio, bajo la forma de neoliberalismo financiarizado, como gran marco. A todo esto se suma un enorme convite a las ciencias sociales: abordar la comprensión de la complejidad de estos procesos para contribuir con el *situs* de la hora, esto es, la decisión ética de pensar y actuar desde el pensamiento situado a partir del pasado y por el futuro. Ahí se encuentra el *ethos del situs*, donde la trascendencia sea configurada por ningún *patio de los objetos* kuschiano sino por la decisión ética de cuidar, preservar y proyectar aquel *locus* recibido de los colonos, en el que la impronta de la economía del amparo era ostensible en su filosofía cotidiana.

A su vez, la antinomia pulcritud/hedor, pensada antes por la civilización y la barbarie, constituye el núcleo que explica la anulación del espacio, al imponer una sola voz: lo que no soy yo (hablo del yo y no del nosotros) huele mal. El hedor es entendido como una serie de procesos deliberados de inferiorización y, por tanto, de discriminación, donde no hay producción de una sociología de la ceguera, como diría De Souza Santos (2009), sino negación de los mundos sociales que configuran una cultura que solo puede articularse con lo universal abstracto a partir del particular situado. De lo contrario, la errancia existencial será la marca en el orillo de esta parte del mundo, como indeleble a través de la historia: el miedo como disciplinador de los mundos sociales no solo es efectivo, sino que también se huele, se siente, se percibe y se naturaliza.

Por todo lo expuesto, entendemos que el aporte del pensamiento de la geocultura latinoamericana resulta fundamental para comprender, hoy, los conflictos socio-ambientales y especialmente los derivados de la agricultura industrial. Esto se debe a que, de recuperar las premisas que configuraron la identidad colona, aun bajo el sistema capitalista, se evitarían los conflictos socio-ambientales, o bien tomarían otros canales de resolución. Si el suelo fuese lo que alimenta y abriga, y no exclusivamente un factor de producción, las pujas por el producido del suelo derivarían en situaciones de beneficio para la comunidad rural y no solo para los productores individuales, por ejemplo.

Si volvemos a Kusch (2012a y 2012b), cuando el logro del pan para toda la comunidad se convierta en desafío ético existencial y la economía del amparo y del cuidado del nosotros, los conflictos socio-ambientales se reconfigurarán, dado el cambio de premisas, en un esquema en el que la rentabilidad y el productivismo ya no sean las variables excluyentes.

Desde estas concepciones re-ligadoras de culturas y saberes ancestrales, los domicilios de existencia volverían a construirse a partir de territorios como arraigo, a partir de los cuales el sentido de pertenencia a la comunidad y la cooperación serán siempre más decisivos que la competencia que derive en conflictos socio-ambientales.

Entendemos que, a partir de estos pensamientos, si se les suman genuinas políticas públicas socio-ambientales, se atenuarían los conflictos analizados, ya que lo que orientaría la producción agrícola ya no sería la acumulación sino la pertenencia a una comunidad donde el suelo sea parte constitutiva de ella. Porque toda cultura es geo-cultura.

A esta altura de la historia, resulta insostenible desanclar el suelo de la cultura y la naturaleza. Esa es la reversión que debemos darle como civilización a la concepción del ambiente. El ambiente es lo que el humano hace de él, y los conflictos socio-ambientales son sus consecuencias.

Referencias

1. Ver <https://es.euronews.com/green/2021/03/30/el-camino-de-la-agricultura-europea-hacia-un-enfoque-sostenible>

Bibliografía

- Astrada, C. (1948). *El mito gaucho*. Buenos Aires, Argentina: Cruz del Sur. <https://www.folkloretradiciones.com.ar/literatura/EI%20Mito%20Gaucho.pdf>
- Auat, A. (2011). *Hacia una filosofía política situada*. Buenos Aires, Argentina: Waldhuter.
- Auat, A. (2013). Resignificación del Estado, el Derecho y la Democracia en los actuales procesos latinoamericanos. *Academia*. https://www.academia.edu/4620751/resignificacion_del_estado
- Brailovsky, A. E. y Foguelman, D. (1991). *Memoria verde*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana.
- Carrasco, A. E.; Sánchez, N. E. y Tamagno, L. E. (2012). *Modelo agrícola e impacto socio-ambiental en la Argentina: monocultivo y agronegocios*. La Plata, Argentina: AUGM-Comité de Medio Ambiente Serie Monográfica Sociedad y Ambiente: Reflexiones para una nueva América Latina
- Casalla, M. (2003). *América Latina en perspectiva. Dramas del pasado, huellas del presente*. Buenos Aires, Argentina: Altamira.
- De Souza Santos, B. (2009). *Una epistemología del sur; la reinención del conocimiento*. México D. F., México: CLACSO.
- García, A. y Rofman, A. (2009). Agrobusiness y fragmentación en el agro argentino: desde la marginación hacia una propuesta alternativa. *Mundo Agrario*, 10(19). <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v10n19a11>
- Haesbaert, R. (2019). *Regional-global: dilemas de la región y de la regionalización en la geografía contemporánea*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, Universidad Pedagógica Nacional. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras-UBA.
- Kusch, R. (2012a). *Geocultura del hombre americano*. Rosario, Argentina: Fundación Ross.
- Kusch, R. (2012b). *Esbozo de una antropología filosófica americana*. Rosario, Argentina: Fundación Ross.
- Leff, E. (2006). La ecología política en América Latina. Un campo en construcción. En H. Alimonda (Comp.), *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana* (pp. 21-39). Buenos Aires, Argentina: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101002070402/3Leff.pdf>
- Machado Araoz, H. (2013). Crisis ecológica, conflictos socioambientales y orden neocolonial: Las paradojas de Nuestra América en las fronteras del extractivismo. *Rebela Revista Brasileira de Estudos Latino-americanos*, 3(1), 118-155. <http://178.62.201.127/rebela/revista/volume-3-número-2-2013/rebela/revista/artigo/crisis-ecológica-conflictos>
- Massey, D. (2007). Geometrías del poder y la conceptualización del espacio. Conferencia dictada el 17 de septiembre en la Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.
- Merlisky, G. (Comp.) (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires,

Argentina: Fundación CICCUS.

Pengue, W. (Comp.) (2008). *La apropiación y el saqueo de la naturaleza. Conflictos ecológicos distributivos en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, Argentina: Gepama Fadu UBA - Fundación Heinrich Böll.

Sassen, S. (2015). *Expulsiones, Brutalidad y complejidad en la economía mundial*. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.

Scannone S. J., J. C. (2010). El “estar-siendo” como acontecimiento originario: articulación del horizonte tridimensional de la filosofía latinoamericana. *Análisis. Revista Colombiana de Humanidades*, 77, 153-162. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=515551845009>

Teubal, M. (2006). Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities. *Realidad Económica*, 220, 71-96. http://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_220.pdf

Walter, M. (2009). Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones. *Boletín Ecos*, 6, 1-9. https://www.fuhem.es/media/ecosocial/File/Boletin%20ECOS/Boletin%206/Conflictos%20ambientales_M.WALTER_mar09_final.pdf

Wallerstein, I. (1995). ¿El fin de qué modernidad? *Sociológica*, 10(27), 13-31. <http://www.sociologiamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/683/656>

Recibido: 09/06/21. Aceptado: 30/12/21.

Claudio Luis Tomás, “La dimensión socio-ambiental de los territorios a partir de las geo-culturas latinoamericanas y la geografía crítica”. *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 26, número 44, julio-diciembre 2022, pp. 161-173.

temas y debates

reseñas bibliographic reviews

La inteligencia artificial y el futuro de la humanidad, de
John Lennox
*Artificial Intelligence and the Future of Humanity, by John
Lennox*

David López Giménez - pp. 177-181

temas y debates

Libro: **La inteligencia artificial y el futuro de la humanidad**

John Lennox

Andamio, Chicago, 2021 (288 pp.)

David López Jiménez

Miembro de la EAE Business School, España.

E-mail: dlopez@eae.es

La realidad cotidiana pone de relieve, por diversos motivos, que un gran sector de la población se interesa por la tecnología y la inteligencia artificial. Cada vez, un mayor número de personas son testigos y protagonistas de los avances que se producen en este ámbito. El autor de la obra, John Lennox, que tiene la condición de científico y de filósofo, se plantea múltiples cuestiones que, de manera somera, analizaremos. Una de ellas es cómo será todo en 2084. La fecha no parece ser casual. En efecto, transcurren 100 años desde que George Orwell –sin perjuicio de que podríamos considerar otros títulos, igualmente sugerentes, como *Un mundo feliz*, de Aldous Huxley (1931)– planteó su popular novela para discutir la posible distopía a la que nos enfrentamos. Entre otros aspectos, se describen los principales avances de la tecnología, la bioingeniería y, en definitiva, la inteligencia artificial (en adelante IA). A este último respecto, el autor se detiene, entre otras cuestiones, en sus prerrogativas y problemas que suscita. También alude a las consecuencias que la IA produce en el plano de la privacidad y la protección de datos de carácter personal, y cuánto hay de veracidad y de ficción. También se analiza cómo afecta la IA a la visión de la humanidad y a nuestra visión de Dios. Todas las apreciaciones que el autor formula despiertan el interés del lector.

Respecto de la sistemática, la obra ostenta un total de trece capítulos que seguidamente analizaremos. En el primer capítulo, el autor pone de relieve cómo la mayoría de los éxitos logrados hasta ahora en el campo de la IA tienen que ver con la construcción de sistemas que realizan tareas que, normalmente, requieren de la inteligencia humana. En el tercer trimestre de 2019, el Papa Francisco advirtió que la carrera por crear inteligencia artificial y otras formas de desarrollo digital suponen el riesgo de aumentar la desigualdad social, salvo que el trabajo vaya acompañado de una evaluación ética del bien común. Hay que señalar que no solo los historiadores y los escritores de ciencia ficción, sino algunos de nuestros científicos más reputados determinan que la humanidad puede ser cambiada por la tecnología. Todavía estamos lejos de crear una verdadera inteligencia similar a la humana. La gente se ha dejado engañar por el impacto de la computación basada en datos para pensar que nos estamos acercando al nivel de la inteligencia humana. Sin embargo, a juicio del autor, no estamos cerca. De hecho, podría decirse que

el progreso de la IA real, en los últimos años, se ha ralentizado. Es probable que ahora se investigue menos sobre la IA real que antes, porque la mayor parte de la financiación se destina esencialmente a la publicidad.

Las respuestas que pueden formularse a la pregunta acerca de dónde venimos son objeto de análisis en el siguiente capítulo. Las leyes de la naturaleza no nos explican realmente el mundo. Lo que hacen es describir sus regularidades. No solo eso, sino que las leyes de la naturaleza ni siquiera causan nada y, por tanto, no crean nada. Lejos de obstaculizar el ascenso de la ciencia moderna, la fe en Dios fue el motor que la impulsó. La idea de la ciencia como religión fue promovida por el ateo T. H. Huxley, que deseaba convertir las iglesias en templos de la diosa Sophia (sabiduría), con los científicos como sus sacerdotes. Sin embargo, no hay futuro en una religión basada en la noción completamente falsa de que las leyes de la naturaleza nos crearon a nosotros y al universo. En años más recientes, el darwinismo parece funcionar como una religión. Así lo sostiene el filósofo de la biología Michael Ruse en su libro *Darwinismo como religión*. El difunto Stephen Hawking parecía mantener una puerta abierta para Dios en el último párrafo de su obra *Una breve historia del tiempo*, aunque la cerró unos años después en otro de sus libros rubricado *El gran diseño*, donde afirmaba claramente su ateísmo.

El capítulo tercero de la obra responde una segunda gran pregunta, que es hacia dónde vamos. Resulta complejo realizar predicciones, en especial sobre el futuro. Ya hemos empezado a fusionarnos con nuestra propia tecnología: llevamos gafas de realidad virtual; nos acercamos el teléfono móvil a la oreja; tenemos todo tipo de auriculares de alta calidad; y hemos empezado a incrustar chips informáticos en nuestro cerebro. Asimismo, debe tenerse en consideración que estamos construyendo prótesis cada vez más sofisticadas, cultivando piezas de repuesto para nuestros cuerpos, retocando nuestras estructuras genéticas y explorando las posibilidades y el potencial de mejora genética. Estamos en el ámbito de la AGI –inteligencia general artificial– o de la IA general, que suele designar los intentos de construir una máquina que pueda simular una inteligencia igual o mayor que la de un ser humano o, en otros términos, una superinteligencia. En relación con esto, se encuentra la búsqueda paralela de mejorar a los propios seres humanos en lo que se suele llamar el proyecto del transhumanismo. Nick Bostrom explica que el transhumanismo es el movimiento intelectual y cultural que afirma la posibilidad y la conveniencia de mejorar fundamentalmente la condición humana a través de la razón aplicada. El éxito en la búsqueda de la inteligencia artificial tiene el potencial de aportar beneficios sin precedentes a la humanidad y, por lo tanto, merece la pena investigar cómo maximizar estos beneficios evitando los posibles escollos. La AGI es lo que, eventualmente, podría hacer la inteligencia humana para producir vida artificial y posiblemente conciencia. A su vez, la mejora de la humanidad es lo que se puede hacer con la vida biológica humana para mejorarla. Ambas tienen como objetivo producir una superinteligencia sobrehumana. Que lleguen a hacerlo es una cuestión totalmente distinta y, en todo caso, está por verse.

El futuro que plantea la inteligencia artificial se examina en el capítulo cuarto. Históricamente, la IA ha tenido un recorrido accidentado. Cuando los investiga-

dores acuñaron el término IA, en 1956, imaginaron que el trabajo de un verano de un pequeño equipo demostraría que todas las características del aprendizaje y la inteligencia podían ser realizadas por una máquina. Esas primeras expectativas eran irreales, ya que más de sesenta años después, su pregunta sigue sin respuesta. Durante un tiempo, la IA cayó en desgracia, pero con la disponibilidad de una potencia de cálculo muy mejorada, ahora está en auge. La IA es la capacidad de un sistema informático de utilizar algoritmos matemáticos para realizar una o varias tareas que normalmente requieren de la inteligencia humana, y es la tecnología que permite a los asistentes digitales como Alexa y Siri responder a nuestras preguntas habladas.

El hecho de que el futuro podría no ser tan brillante como se creía se analiza en el siguiente capítulo. Una aplicación creciente de la IA que, en principio, parece positiva es la de ayudar a las grandes empresas a contratar nuevos empleados. Por ejemplo, una empresa tecnológica llamada HireVue ha desarrollado una plataforma que simplifica el proceso de entrevistas de trabajo. El uso más común es una entrevista en la que se crea un conjunto de preguntas. Los candidatos responden en video y, a continuación, se utilizan algoritmos de inteligencia artificial para evaluar el rendimiento del candidato. Luego, HireVue analiza la entrevista y predice su rendimiento. Las revoluciones industriales anteriores han visto cómo las máquinas sustituían a los humanos que hacían cosas manuales. La revolución de la IA hará que las máquinas sustituyan cada vez en mayor medida a los humanos que hacen cosas pensantes a todos los niveles. El científico Sir Martin Rees entiende que los robots pueden ocupar muchos puestos de trabajo, pero sugiere que nunca serán buenos en el cuidado, una actividad que se encuentra en el corazón de lo que significa ser humano. Aunque podría ser cierto que los robots no se preocupan de la misma manera que los humanos, el grupo de la Dra. Rosalind Picard, del MIT, ha publicado estudios sobre la creación de agentes robóticos de conversación y chat basados en texto. Estos agentes parecían realmente preocuparse hasta el punto de que quienes interactuaban con ellos respondían de manera tal que mostraban que la tecnología estaba logrando un éxito real. Igualmente, debe tenerse en consideración que uno de los principales aspectos orwellianos de la IA es que algunas de sus formas representan una grave amenaza para la privacidad individual y corporativa. Los programas de rastreo de la IA están orientados a recopilar todos los datos posibles que usted genera sobre sí mismo.

El capítulo sexto versa sobre la mejora de los seres humanos. En la antigua Unión Soviética se intentó utilizar la ciencia para crear un Hombre Nuevo. En 1924, León Trotsky señaló que el hombre se propondrá dominar sus propios sentimientos, elevar sus instintos a las alturas de la conciencia, hacerlos transparentes, extender los hilos de su voluntad hasta los recovecos ocultos y, de esta manera, elevarse a un nuevo plano, crear un tipo biológico social superior o, si se quiere, un superhombre.

La inteligencia artificial general se examina en el capítulo séptimo. El experto en medioambiente James Lovelock, que desarrolló la hipótesis Gaia —la idea de que la Tierra es un ecosistema autorregulado—, sugiere que los humanos podrían

haber tenido ya su tiempo y que deberían dejar paso a algo nuevo. Las cuestiones éticas son urgentes, ya que los expertos consideran que la IA es una tecnología transformadora de la misma categoría que la electricidad. Estados Unidos y China están decididos a dominar el campo, y China espera ganar para 2030. El presidente francés, Emmanuel Macron, quiere convertir a Francia en la capital mundial de la IA. Sin embargo, tendría más sentido comparar la IA con la energía nuclear que con la electricidad. El físico del MIT Max Tegmark imagina cómo podría producirse la dominación del mundo en tres pasos: primero, crear una AGI de nivel humano; luego, utilizarla para crear una superinteligencia; y, finalmente, desatar la superinteligencia para dominar el mundo.

La respuesta de qué es el ser humano se responde en el capítulo octavo. Aquí, el autor se refiere al hecho de que los seres humanos tienen un sentido estético. Eso presupone una conciencia cuya naturaleza es considerablemente más impenetrable que incluso la vida física, lo cual ya resulta complejo de por sí. Aunque se ha investigado mucho sobre los correlatos neuronales de la conciencia —la forma en que algunas partes del cerebro se iluminan cuando realizamos una actividad especialmente consciente—, nadie sabe qué es en realidad la conciencia. La IA ha avanzado mucho en el “reconocimiento” de imágenes, pero suele tratarse de un sofisticado emparejamiento de patrones y no da lugar al tipo de conciencia que implicaría el reconocimiento mental consciente. Todos admiten que es difícil comprender la relación de la mente consciente con el cuerpo.

El capítulo noveno se refiere al origen del sentido moral humano. Nadie sabe qué posibilidades tecnológicas surgirán para la automodificación humana. No obstante, ya podemos ver los aires de los deseos prometeicos en la forma en que recetamos medicamentos para alterar el comportamiento y la personalidad de nuestros hijos. El movimiento ecologista nos ha enseñado la humildad y el respeto por la integridad de la naturaleza no humana.

A continuación, el siguiente capítulo se rubrica “El verdadero homo deus”. La búsqueda de la mejora de los seres humanos, la creación de una superinteligencia y la divinidad es muy antigua y, en su forma contemporánea —vestida con el lenguaje de la tecnología informática avanzada—, muy seductora. El proyecto suena como la culminación de miles de millones de años de desarrollo, inicialmente ciego y natural y, por último, dirigido por la mente humana a la que dieron lugar esos procesos evolutivos. Sin embargo, en el fondo, ofrece una narración defectuosa que no es fiel al pasado ni a la naturaleza de la realidad.

El capítulo once vincula el tema central de estudio con el cristianismo. No debería sorprendernos ver cómo se desarrolla en el futuro a escala mundial. Y si observamos la evolución en China, tampoco nos sorprenderá verla asociada al control social totalitario. Por desgracia, no es difícil imaginar que ese programa se extienda por todo el mundo. Tal y como va la política mundial, no es imposible pensar que el poder se concentrará en manos de un número cada vez menor de personas. Además, a pesar de las asombrosas cosas que el ser humano es capaz de hacer, seguimos sin saber cuáles son nuestras metas y parece que estamos tan descontentos como siempre. Hemos avanzado desde las canoas hasta las galeras,

pasando por los barcos de vapor y los transbordadores espaciales, pero nadie sabe a dónde vamos. Somos más poderosos que nunca, pero tenemos muy poca idea de qué hacer con todo ese poder. Vinculado con lo anterior, los dos capítulos siguientes ahondan en tal cuestión. En los últimos tiempos, las naciones han sentido la necesidad de formar organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, para ayudar a mantener un equilibrio de poder, vigilar el mundo y mantener la paz. Sin embargo, la ONU ha tenido un historial desigual, y algunos líderes muy influyentes han sugerido, y aún lo hacen, que la única solución real a los problemas políticos y sociales del mundo es un gobierno internacional. En el mundo globalizado de hoy, un gobierno mundial es una noción totalmente plausible. Tenemos tribunales de derecho internacional, y en Europa todos somos conscientes de que se está produciendo un avance constante hacia una independencia cada vez menor y un control cada vez más centralizado. Para muchos, esto parece allanar el camino hacia unos Estados Unidos de Europa.

En definitiva, la obra que es objeto de reseña aborda, desde una perspectiva multidisciplinar, con un lenguaje sencillo, los efectos de la tecnología y de la inteligencia artificial sobre la humanidad. Las consideraciones que en la obra se exponen dan lugar a la reflexión sobre numerosas cuestiones de presente y de futuro.

temas y debates

Instrucciones a los autores

Temas y Debates es una publicación académica de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, dedicada a la difusión de trabajos inéditos en Ciencias Sociales, especialmente en las áreas de la Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Comunicación Social y Trabajo Social, con el objetivo de fortalecer el vínculo entre autores, profesionales e investigadores del campo académico nacional e internacional. Recoge colaboraciones de las diversas disciplinas de las ciencias sociales, es editada de manera semestral y recibe los siguientes tipos de trabajos:

- Artículos de investigación: deberán ser textos originales.
- Comunicaciones y estados del arte.
- Reseñas.

Los trabajos con pedido de publicación deben ser inéditos, en español o portugués, no estar postulados para su publicación en otras revistas. Excepcionalmente se recibirán trabajos en idioma Inglés. Deberán, además, observar las siguientes normas:

- 1. Presentar una nota con pedido de publicación** dirigida al Comité de Redacción, que incluya el título del trabajo, los datos completos del autor (nombre y apellido, máximo grado académico alcanzado), la pertenencia institucional, la dirección postal, el número de teléfono y el correo electrónico. Se deberá indicar expresamente que se trata de un trabajo original.
- 2. Además de la suscripción del artículo en la página web de la revista (www.temasydebates.unr.edu.ar) es indispensable el envío digital a la siguiente dirección de e-mail: temasydebates01@gmail.com.**
- 3. Extensión de los trabajos:** máximo de 20 páginas para notas y comunicaciones, de 30 páginas para artículos y de 10 para reseñas bibliográficas. Los trabajos deben presentarse en formato A4 (297 x 210 mm.), a espacio y medio, con márgenes de 3 cm. Deben ser digitados en fuente Times New Roman tamaño 12.

4. Los cuadros y gráficos se incluirán en hojas separadas del texto, numerados y titulados, haciendo referencia a su ubicación en el texto. No deben enviarse cuadros y gráficos en formato jpg.

5. Citas y Referencias: Para las citas se utilizará el sistema Harvard (Apellido del autor, año de edición: número de página si correspondiere) en el cuerpo del texto. Ejemplo: (Bourdieu, 2000:23). Las notas ampliatorias o aclaratorias deberán enumerarse correlativamente a pie de página.

6. La bibliografía deberá ser ordenada siguiendo las normas APA Sexta Edición. Estas pueden encontrarse en <http://normasapa.net/2017-edicion-6/>.

7. Resumen: El/los autores deberán enviar un resumen de una extensión máxima de 200 palabras (o 1000 caracteres) y las palabras clave, ambos en español o portugués según corresponda a la lengua de escritura y en inglés.

8. Título del artículo: El título no debe presentar más de 20 palabras y debe incluirse en el idioma original e inglés.

Para la aprobación de su publicación los trabajos serán sometidos a la consideración del Comité de Redacción y de evaluadores externos. Se tendrá en cuenta para su aprobación la pertinencia del tema propuesto, calidad de la publicación, actualización de la bibliografía y el cumplimiento de normas formales de redacción. En primer lugar, los artículos serán objeto de una evaluación preliminar por partes de los miembros del Consejo de Redacción quienes determinaran la pertinencia para su publicación. Una vez establecido que el artículo cumple tanto con los requisitos temáticos como los formales, será enviado a dos pares académicos externos, quienes determinarán, de manera anónima, 1) recomendar la publicación como artículo o comunicación sin modificaciones, 2) publicar con sugerencias de reelaboración y 3) no recomendar la publicación. En caso de haber dos evaluaciones con pedido de modificaciones, ambos serán remitidos al autor para poder incorporarlo en el texto. En caso de tener una evaluación positiva y una negativa, se enviará el trabajo a un tercer árbitro. El proceso de evaluación puede durar un mínimo de seis meses (los resultados del proceso de evaluación serán inapelables en todos los casos).

9. Nota sobre ética y buenas prácticas de publicación

Temas y Debates adhiere a los principios del Código de Conducta y de Normas de Buenas Prácticas para Editores del Comité de Ética en la Publicación - COPE (<https://publicationethics.org/resources/code-conduct>).

Cuando las investigaciones impliquen seres humanos, es necesario indicar que los aspectos metodológicos cumplen los procedimientos éticos establecidos para la investigación científica en Ciencias Sociales.

10. Evaluación Ciega

Para asegurar que la integridad de revisión por pares de forma doble-ciega para envíos a la revista, se debe tomar todos los cuidados posibles para que la identidad de los autores y evaluadores no se revelen para ellos durante el proceso.

Esto exige que autores, editores y evaluadores (pasibles de enviar documentos para el sistema, como parte del proceso de evaluación) tomen algunas precauciones con el texto y las propiedades del documento:

1. Los autores del documento deben excluir del texto sus nombres, sustituyéndolos por "Autor" y el año en las referencias y notas al pie
2. En documentos del Microsoft Office, la identificación del autor debe ser removida de las propiedades del documento (en el menú Archivo > Propiedades), empezando en Archivo, en el menú principal, después clicando en la secuencia: Archivo > Guardar como... > Herramientas (u Opciones Mac) > Opciones de Confidencialidad > Quitar información personal de este archivo al guardar > OK > Guardar.

11. Aviso de derechos de autor/a

Los autores/as que publiquen en esta revista aceptan las siguientes condiciones:

Los autores/as conservan los derechos de autor y ceden a la revista el derecho de la primera publicación, con el trabajo registrado bajo la Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional, que permite a terceros utilizar lo publicado siempre que mencionen la autoría del trabajo y a la primera publicación en esta revista.

Los autores/as pueden realizar otros acuerdos contractuales independientes y adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del artículo publicado en esta revista (p. ej., incluirlo en un repositorio institucional o publicarlo en un libro) siempre que indiquen claramente que el trabajo se publicó por primera vez en esta revista.

La revista Temas y Debates no cobra tasas por el envío de trabajos, ni tampoco cuotas por la publicación de sus artículos.

Toda correspondencia debe dirigirse a:

Revista Temas y Debates

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

de la Universidad Nacional de Rosario

Riobamba 250 Bis - Monoblock 1 - Planta Baja - Secretaría de Investigación y Posgrado.

2000 Rosario / ARGENTINA

Tel: 54-341-4808522 interno 138. Fax: 54-341- 4808522 interno 108

Correo electrónico: temasydebates@fcpolit.unr.edu.ar / temasydebates01@gmail.com

Notes for contributors

Temas y Debates is a biannual academic journal edited by the Faculty of Political Science and International Relations of the National University of Rosario, the journal is devoted to the dissemination of unpublished works on Social Sciences, especially in the fields of Political Science, International Relations, Social Communication and Social Work. The primary aim of the journal is to strengthen the links between authors and researchers from the national and international academic field. The contributions received from diverse Social Sciences disciplines include the following kinds of work:

- Research articles
- Communications
- State of the art in Social Sciences specific topics
- Reviews

These works must be unpublished, written in Spanish or Portuguese, and, not presented to be published by other journals. Exceptionally the journal will receive works in English language.

Also, they must meet the following requirements:

- 1.** A publication request letter addressed to the Editing Committee specifying title of the work, author's personal data (first and last names, highest academic degree earned, institution/s where he/she works, address, phone number, and, e-mail). It should be expressly stated that this is an original work.
- 2.** Submissions must be uploaded to the journal's website (www.temasydebates.unr.edu.ar). It is also mandatory to send a digital copy of the article as an attachment to the following e-mail address: temasydebates01@gmail.com.
- 3. Maximum extent of the works:** 20 pages for notes and communications, 30 pages for articles, and 10 pages for bibliographical reviews. All works must be submitted in A4 sheet-size (297 x 210 mm), one and a half line spacing, 3 cm margins, and Times New Roman size 12 font.
- 4. Charts and diagrams** must be separated from the text, numbered, and presented with their corresponding titles and references regarding their place in the text. Pictures and graphics should not be sent in jpg format.

temas Y debates

5. Quotations and references: Harvard system must be used for quotations within the text (author's last name, publication year: page number). Example: (Bourdieu, 2000:23). Correlatively numbered footnotes must be used for explanatory or enlarging notes.

6. The Bibliography must be ordered according to the rules APA Sixth Edition. These can be found at <http://normasapa.net/2017-edicion-6/>

7. Abstract: author/s must send an abstract with a maximum extent of 200 words (or 1,000 characters) accompanied by its key words. It must be written either in Spanish or Portuguese, according to the source language, and in English.

8. Title of the article: it must be written either in Spanish or Portuguese, according to the source language, and in English. The title should not be longer than 20 words and should be included in the original language and English.

The selection of works to be published will be done by the Editing Committee and external advisors. Relevancy of the proposed topic, quality of the work, bibliographical updating, and the fulfilment of writing rules will be taken into account for the acceptance. First, the members of the Editing Committee will preliminarily set the relevancy of the article to be published. Second, provided that topical as well as formal requirements are met, two academic peers will anonymously set what follows: 1) recommendation for either publication as article or communication without changes, 2) publication with suggested re-elaboration, and, 3) no recommendation for publication. In the case there are two evaluations that ask for modifications; both will be sent to the author in order to be joined in the final text. If one of the academic peers recommends the publication of the work and the other considers it is not publishable, a third referee will be called, (in both cases, the results of the selection process will not be appealable).

9. Note on Ethics and Good Publishing Practices

Topics and Debates adheres to the principles of the Code of Conduct and Standards of Good Practices for Publishers of the Ethics Committee in Publication - COPE <https://publicationethics.org/resources/code-conduct>

In the case of research involving human beings, it is necessary to indicate that the methodological aspects comply with the established ethical procedures for scientific research in Social Sciences.

10. Assuring the Blind Evaluation

To assure the integrity of the double-blind peer review to submissions to the magazine, all the possible precautions have to be made so the identity of the authors and evaluators is not revealed between them during the process.

This demands that authors, editors and evaluators (that might send documents to the system as a part of the evaluation process) take some precautions with the text and the document properties:

1. The document authors must exclude their names from the text, replacing them with "Author" and the year in references and footnotes.
2. In Microsoft Office documents, the author's identification must be removed from the document properties (in the menu Archive > Properties), starting at Archive, in the main menu, and clicking the sequence: Archive > Save as... > Tools (or Mac Options) > Security > Remove personal information from this file on save > OK > Save.

11. Copyright notice

Authors who publish papers in this journal hereby accept the following conditions:

Authors retain the copyright and give the journal the rights of first publication, with the work registered under the Creative Commons attribution license, which allows third parties to use the published paper if the authorship of the article and the first publication of the journal are mentioned.

Authors can execute independent and additional contractual agreements for the non-exclusive distribution of the version of the article published in this journal (e.g. include it in an institutional repository or publish it in a book) as long as they clearly state that the article was initially published in this journal.

Temas y Debates does not charge fees for the submission of papers nor for the publication of articles.

Correspondence must be sent to the following address:

Revista Temas y Debates

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario

Riobamba 250 Bis - Monoblock 1 - Planta Baja - Secretaría de Investigación y Posgrado.
2000 Rosario

República Argentina

Tel: 54-341-4808522 interno 138. Fax: 54-341- 4808522 interno 108

E- mail: temasydebates@fcpolit.unr.edu.ar / temasydebates01@gmail.com

Web: <https://temasydebates.unr.edu.ar>

temas y debates

