





# Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 6, volumen 1, enero-junio de 2018

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 6, volume 1, January-June 2018

Quito-Ecuador



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Estado & comunes  
Revista de políticas y problemas públicos  
N.º 6, enero-junio de 2018  
ISSN impreso: 1390-8081  
ISSN electrónico: 2477-9245  
CDD 320.900866  
Issue 6, January-June 2018  
Quito-Ecuador

*Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), de Ecuador, es una publicación cuyo objetivo es la reflexión, generación y difusión del conocimiento científico desde las ciencias sociales y las políticas públicas, con especial énfasis en los problemas, el gobierno y la administración pública, relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública, seguridad y defensa bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. La revista está dirigida a la comunidad científica, docentes, investigadores, estudiantes de posgrado y todas aquellas personas interesadas en realizar aportes analíticos y académicos en el área de las ciencias sociales. *Estado & comunes* se publica semestralmente en los meses de enero y julio.

Dirección editorial: Miguel Romero Flores  
Corrección de estilo: David Chocair Herrera  
Diagramación y portada: Gabriel Cisneros Venegas  
Asistencia editorial: Cristina Silva Villamar  
Impresión: Ediciones Continente  
Tel.: (593 2) 321 4148  
Ejemplares: 200

© IAEN, Ecuador

Dirección: Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

[www.editorial.iaen.edu.ec](http://www.editorial.iaen.edu.ec)

<http://estadoycomunes.iaen.edu.ec/>

[estadoycomunes@iaen.edu.ec](mailto:estadoycomunes@iaen.edu.ec)

Teléfono: +593-2 3829900

Los artículos publicados en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Estado & comunes*.

Envío de artículos, información, solicitud de canje, pedidos y distribución:

[estadoycomunes@iaen.edu.ec](mailto:estadoycomunes@iaen.edu.ec)

Esta publicación aporta insumos académicos para el debate de políticas públicas en Ecuador y otros países de la región, en correspondencia con la misión del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la Universidad de Posgrado del Estado.

*Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos* es parte de las siguientes bases de datos, indexadores e índices:

**Google**  
Académico

Google Académico. Motor de búsqueda web.

**latindex**

Latindex. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México.

**MIAR**

MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España.

Estados & comunes, revista de políticas y problemas públicos n.º 6. Vol. 1 / Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN. — 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2018

Tamaño 18 cm x 25 cm, 252 p.

Enero-junio de 2018

Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

1. CIENCIA POLÍTICA 2. POLÍTICAS PÚBLICAS 3. POLÍTICAS DE EDUCACIÓN 4. BIENESTAR SOCIAL 5. ESTADO 6. IDEOLOGÍAS POLÍTICAS 7. CIUDADANÍA 8. DERECHOS HUMANOS 9. ECONOMÍA POLÍTICA 10. CAPITALISMO-SIGLO XIX 11. POLÍTICA Y GOBIERNO 12. POLÍTICA SOCIAL 13. AMÉRICA LATINA 14. ARGENTINA 15. ECUADOR I. Título



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas.

**Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales:** Sebastián Torres Ledezma

**Director de *Estado & comunas*:** Santiago García Álvarez

**Editor de *Estado & comunas*:** Javier Monroy Díaz

**Coordinadores del Tema central:** Sara Caria y Julio Oleas

### Comité Editorial

- Aguilar, Paula Lucía — Universidad de Buenos Aires, Argentina (aguilarpl@gmail.com)
- Casado Gutiérrez, Fernando — Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador (fernando.casado@iaen.edu.ec)
- Coraggio, José Luis — Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina (jlcorraggio@me.com)
- Fariñas Dulce, María José — Universidad Carlos III de Madrid, España (mjfd@der-pu.uc3m.es)
- García Samaniego, Juan Manuel — Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador (mgarcia@utpl.edu.ec)
- Hutschenreuter, Alberto — Escuela Superior de Guerra Aérea, Argentina (alberhutsch@hotmail.com)
- Irigoyen Fajardo, Raquel — Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú (editora@alertanet.org)
- Kovacic, Zora — Universidad Autónoma de Barcelona, España (zora.kovacic@uab.cat)
- Orbe León, Jorge Washington — Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador (jorge.orbe@iaen.edu.ec)
- Rivera Vélez, Fredy — Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador (frivera@flacso.edu.ec)
- Rosillo Martínez, Alejandro — Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México (arosillo@gmail.com)
- Sánchez Rubio, David — Universidad de Sevilla, España (dsanche@us.es)
- Serrano Tovar, Tarik — Escuela Politécnica Nacional, Ecuador (kirate@gmail.com)
- Vasco Pérez, Cristian Leopoldo — Universidad Central del Ecuador (lvasco@uce.edu.ec)
- Villanueva Rance, Amaru — Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado de Bolivia, Bolivia (amaruv@gmail.com)
- Viteri Salazar, Héctor — Escuela Politécnica Nacional, Ecuador (hector.viteri@epn.edu.ec)
- Volkmer, Antonio Carlos — Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil (acwolkmer@gmail.com)

### Consejo Asesor Internacional

- Benítez Manaut, Raúl — Universidad Nacional Autónoma de México (manaut@unam.mx)
- Brachet-Márquez, Viviane — El Colegio de México, México (brachet@colmex.mx)
- Brukmann Maynetto, Monica Esmeralda — Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil (monicabrukmann@gmail.com)
- De Carvalho, Salo — Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil (salo.carvalho@uol.com.br)
- De la Garza, Enrique — Universidad Autónoma Metropolitana, México (egt@xanum.uam.mx)
- Cayetano Núñez Rivero, José María — Universidad Nacional de Educación a Distancia, España (jose.nunez@der.uned.es)
- Copeland, Nicholas — Universidad Virginia Tech, Estados Unidos (nick.copel@gmail.com)
- Dente, Bruno Oscar — Politécnico de Milán, Italia (bruno.dente@polimi.it)
- Gómez Gómez, Carlos Mario — Universidad de Alcalá, España (mario.gomez@uah.es)
- Grassi, Estela — Universidad de Buenos Aires, Argentina (estelagrassi@gmail.com)
- Hidalgo Capitán, Antonio Luis — Universidad de Huelva, España (francisco.hidalgo.flor@gmail.com)
- León Araya, Andrés — Universidad de Costa Rica (a.leonaraya@gmail.com)
- Morillas Cueva, Lorenzo — Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología, España (lorenzom@ugr.es)
- Rodríguez Medina, Leandro — Universidad de las Américas de Puebla, México (leandro.rodriguez@udlap.mx)
- Sánchez Bravo, Álvaro — Universidad de Sevilla, España (elialva@us.es)
- Stone Cadena, Victoria — Universidad de la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos (vikkistone@yahoo.com)
- Subirats Humea, Joan — Universidad Autónoma de Barcelona, España (joan.subirats@uab.es)
- Vázquez Valencia, Luis Daniel — Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México (lvazquez@flacso.edu.mx)
- Zúñiga Núñez, Mario — Universidad de Costa Rica, Costa Rica (zn.mario@gmail.com)

## ***Estado & comunes***

**E**l conjunto de procesos de toma de decisiones para regular la vida pública cada vez se ha hecho más contradictorio, complejo y fascinante, porque constantemente deben mobilizarse más recursos políticos, administrativos, democráticos y culturales para adoptar resoluciones que hacen posible reproducir la vida social. Y ese conjunto de decisiones es objeto, a su vez, de un escudriñamiento más intenso por parte de la ciudadanía, que analiza con una atención creciente y perpleja tanto la actuación del Estado y de las élites que lo dirigen de una determinada forma, como la orientación de la potencia estatal en un sentido u otro, al igual que la relación del Estado con los ciudadanos desde esa situación de poder de uno u otro modo.

La potencia del Estado es percibida por parte de estratos cada vez mayores como un instrumento de reorganización social demasiado potente como para dejarla en manos del mecanismo de la democracia formal, de la secuencia electoral privada de toda sustancia participativa y de los circuitos de especialistas dotados de una razón únicamente tecnocrática, burocrática y administrativa, y por definición ligados a intereses siempre pegados al poder y a la reproducción de situaciones de privilegio. Porque el Estado ya no solo codifica lo público, sino que es también un elemento crucial para pensar lo común, lo que ya no puede estar al azar de la composición de una opción política, de un grupo de poder, de una élite o de un grupo que conquista de uno u otro modo el conjunto de resortes que orientan la vida en sociedad. El Estado hoy es ese conjunto de acciones que, a partir de una enorme movilización popular, puede hallarse en condiciones de dirimir, desde la gestión colectiva, qué es público y qué es común, qué queda en manos de todos o qué es sometido a intereses siempre parciales y excluyentes, qué es condición para la vida o mero requisito para la supervivencia de las élites que gestionan la sociedad.

Entonces, la legitimación del Estado se produce en torno a la discusión de lo que es público y de lo que es común, de lo que puede ser objeto de regulación estatal formal y lo que es posible considerar más allá de la regulación estándar de la gestión administrativa, si esta no se halla ligada a procesos de enorme legitimación constitucional, política y social.

La revista *Estado & comunes* quiere ser la sede de la investigación en profundidad sobre estas problemáticas, sobre la capacidad de pensar el Estado más allá de las categorías de la legitimación formal de la modernidad, de pensarlo a partir de un nuevo concepto de poder constituyente y de la posibilidad de organizar la permanente refundación democrática de su despliegue con base en el proyecto constitucional profundamente emancipador que anima durante estos años el pueblo ecuatoriano.

## Estado & comunes

N.º 6, volumen 1, enero-junio de 2018

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 6, volume 1, January-June 2018

Quito-Ecuador

## Sumario

Editorial .....	13
Tema central	
Presentación del Tema central .....	19
<i>Sara Caria y Julio Oleas</i>	
Reconfigurando el bienestar regional mediante la asistencia: Uruguay en el siglo XXI .....	23
<i>Carmen Midaglia Souto y Belén Villegas Plá</i>	
Estado de bienestar, políticas públicas y desigualdad interétnica: reflexiones teóricas para un análisis aplicado a Ecuador .....	47
<i>Jeannette Sánchez Zurita</i>	
La alternativa inconclusa: políticas progresistas, heterogeneidad estructural y fragmentación del régimen de bienestar argentino, 2003-2015 .....	73
<i>Giuseppe Manuel Messina</i>	
Neoliberalismo y educación: continuidades y rupturas en las políticas educativas en Argentina .....	99
<i>Alejandra De Gatica y Paula Pogré</i>	
La intervención del Estado en lo social y modelo agroalimentario en la Argentina posneoliberal .....	115
<i>Celeste Ambrosi</i>	
Coyuntura	
La política como mediación para la ampliación de los derechos .....	139
<i>Alejandro Mariatti Acosta</i>	

Política y antipolítica: entre los gobiernos progresistas y el giro conservador en América Latina .....	159
<i>Ibán Díaz Parra y Silvina María Romano</i>	
Políticas de desarrollo sustentable en la provincia de Córdoba, Argentina: un análisis comparativo desde la teoría política del discurso .....	181
<i>Jorge Gabriel Foa Torres</i>	
Entrevistas	
Políticas y regímenes de bienestar social en América Latina y el Caribe: entre derrotas, transiciones y avances lentos	
Entrevista a Pablo Andrade Andrade .....	205
Por <i>Javier Monroy Díaz</i>	
Arte	
Dimensionalidad .....	217
<i>Estuardo Maldonado</i>	
Reseñas	
¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario) .....	233
<i>Mauricio Bustamante Fajardo</i>	
Política editorial .....	239
Directrices para autores .....	240
Normas de publicación .....	244

## Estado & comunes

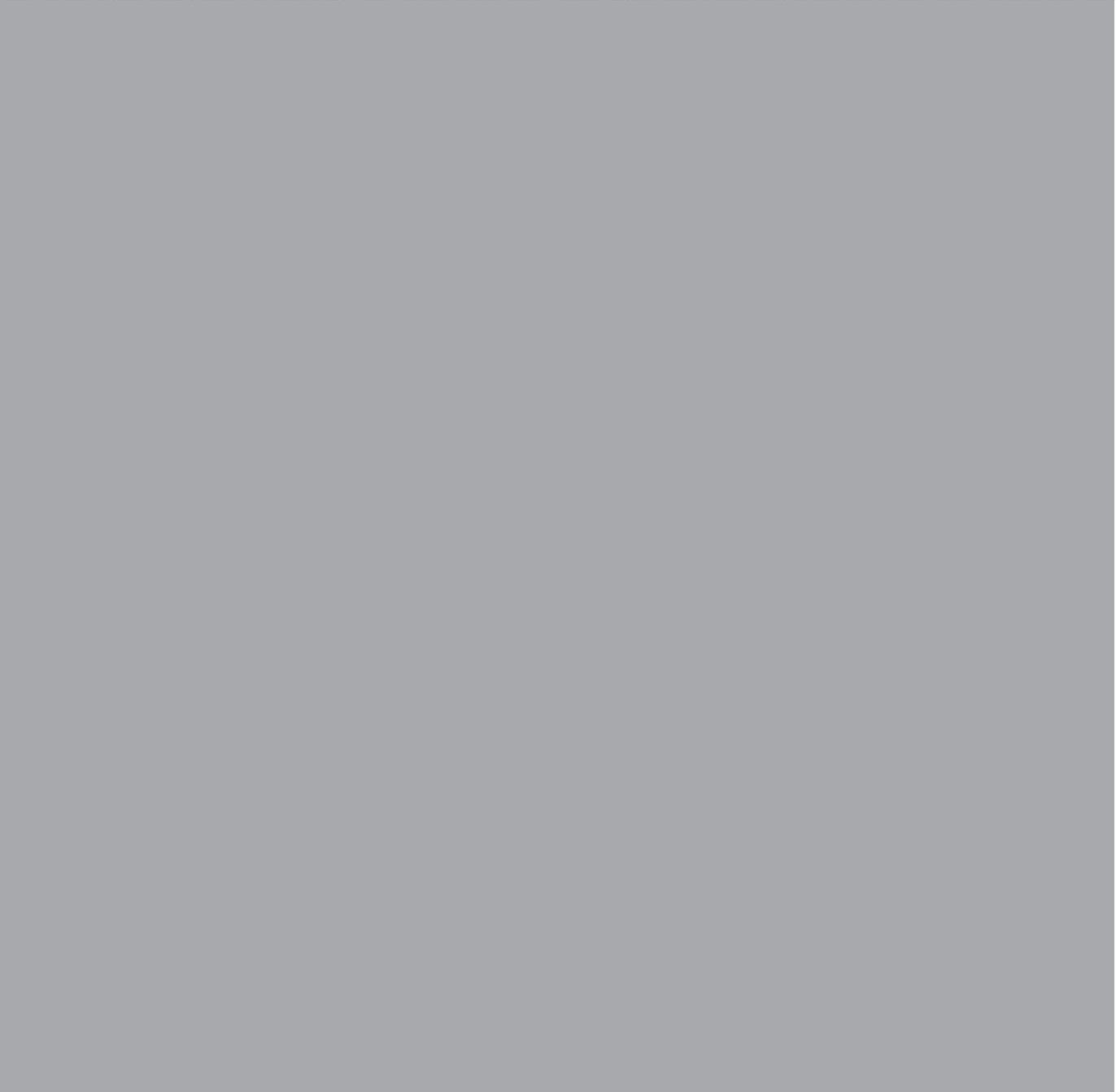
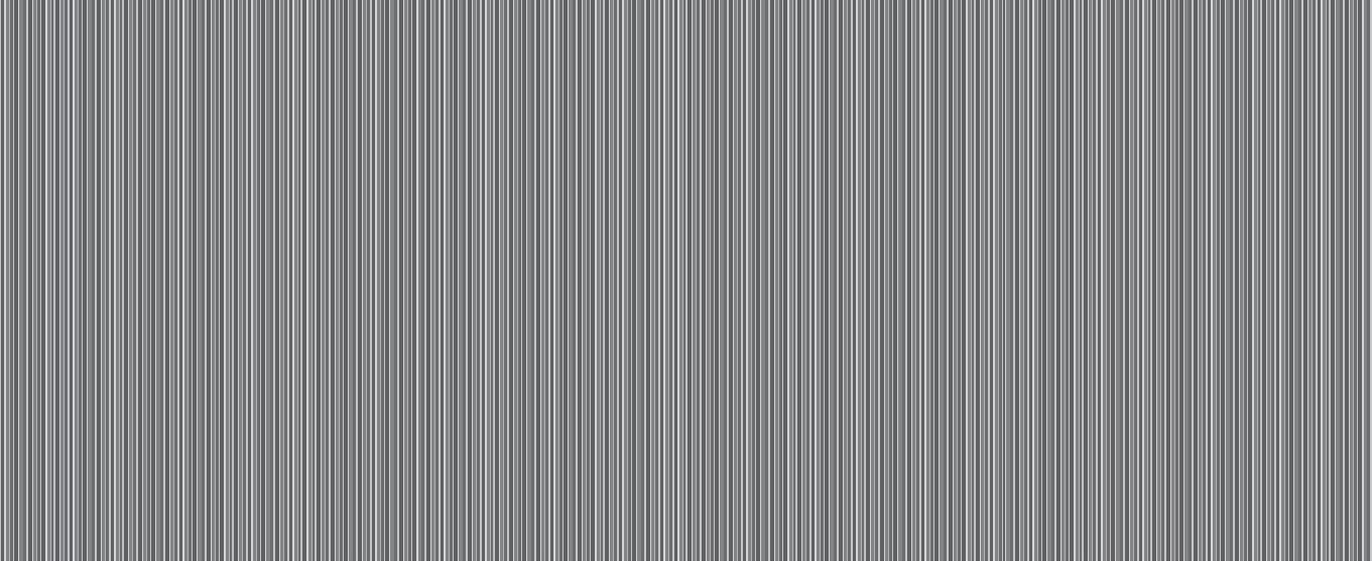
N.º 6, volumen 1, enero-junio de 2018  
ISSN impreso: 1390-8081  
ISSN electrónico: 2477-9245  
Issue 6, volume 1, January-June 2018  
Quito-Ecuador

## Summary

Editorial .....	13
Main Topic	
Main topic presentation .....	19
<i>Sara Caria and Julio Oleas</i>	
Reconfiguring regional welfare through assistance: Uruguay in the 21 <sup>st</sup> century .....	23
<i>Carmen Midaglia Souto and Belén Villegas Plá</i>	
Welfare state, public policies and interethnic inequality: Theoretical reflections for an applied analysis to Ecuador .....	47
<i>Jeannette Sánchez Zurita</i>	
The unaccomplished alternative: Progressive policies, structural heterogeneity and Welfare Regime Fragmentation in Argentina, 2003-2015 .....	73
<i>Giuseppe Manuel Messina</i>	
Neoliberalism and education: Continuities and ruptures in educational policies in Argentina .....	99
<i>Alejandra De Gatica and Paula Pogr�</i>	
The intervention of the State in the social and agro-food model in post-neoliberal Argentina .....	115
<i>Celeste Ambrosi</i>	
Current Situation	
Policy as mediation for the extension of rights .....	139
<i>Alejandro Mariatti Acosta</i>	

Politics and anti-politics: From the progressive governments to the conservative turn in Latin America .....	159
<i>Ibán Díaz Parra and Silvina María Romano</i>	
Sustainable development policies in the Province of Córdoba, Argentina: A comparative analysis from the political theory of discourse .....	181
<i>Jorge Gabriel Foa Torres</i>	
Interviews	
Policies and regimes of social welfare in Latin America and the Caribbean: Defeats, transitions and slow progress Interview with Pablo Andrade Andrade .....	205
<i>By Javier Monroy Díaz</i>	
Art	
Dimensionality .....	217
<i>Estuardo Maldonado</i>	
Review	
Why do we prefer inequality? (Though we said otherwise) .....	233
<i>Mauricio Bustamante Fajardo</i>	
Editorial policy .....	239
Guidelines for authors .....	240
Publication standards .....	244

# Editorial



El Tema central de esta revista ofrece, por un lado, un panorama respecto a las estrategias, las características y las políticas públicas implementadas por los regímenes de bienestar social latinoamericanos en los últimos años; y, por el otro, a partir de las experiencias y resultados obtenidos, se analizan los cambios y las reconfiguraciones de estas ideologías de izquierda y centroizquierda, teniendo como escenario de fondo la posible continuidad neoliberal de los gobiernos progresistas, y por ende, de un nuevo ciclo político en la región. Paralelo a ello, en la sección Coyuntura se abordan temas fundamentales del Estado y la vida política como son la ciudadanía y los derechos humanos, los contenidos políticos y antipolíticos de las ideologías y las políticas públicas de desarrollo sustentable en la región.

Los artículos de Coyuntura confluyen por la exposición y aplicación de ideas marxistas y posmarxistas desde un sentido socioeconómico, filosófico y político, como herramienta para interpretar el pasado y el presente. Veamos. “La política como mediación para la ampliación de los derechos”, de Alejandro Mariatti Acosta, es un ensayo de economía política y con corte histórico, que sostiene, tras una reflexión clásica del pensamiento marxista lukacsiano, que los derechos y la ampliación de la ciudadanía son el resultado dialéctico de las luchas entre clases sociales y las fuerzas expansivas del capitalismo desde el siglo XIX. Empleando una literatura marxista clásica, el autor busca identificar ciertas expresiones restrictivas y limitadas del Estado afines al metabolismo del capitalismo con la Revolución Industrial en Europa occidental.

Sin perder de vista otros importantes aportes como la dualidad de poderes y la democracia en el siglo XIX, esta reflexión también supone el reconocimiento del rol activo de los sujetos políticos en escenarios de conflictividad. Es decir, la ciudadanía puede empoderarse, tiene la capacidad de convocar y movilizar grandes masas, de hacer política y cambiar el mundo de las desigualdades operadas por el capitalismo. Como reflexión final, el autor es propositivo cuando plantea que la política ha sido la única herramienta capaz de organizar un mundo de paz y convivencia pacífica en el marco de los derechos humanos. Esto sin duda, nos deja más dudas que respuestas ante el contexto permanente de conflictividad emanado desde el capitalismo en los distintos momentos históricos que ha tenido este modelo económico.

En el segundo artículo, “Política y antipolítica: entre los gobiernos progresistas y el giro conservador en América Latina”, de Ibán Díaz Parra y Silvina Romano, se acude a una propuesta teórico-conceptual, a partir de la geopolítica y las ciencias políticas y a la problemática de la pospolítica, sobre la política y las ideologías dominantes en relación con los procesos políticos de cambio asociados con los gobiernos progresistas en América Latina. Este artículo se caracteriza por profundizar en las propuestas antipolíticas que impulsan los proyectos de restauración conservadora. Para ello, los autores consideran —siendo lo más sugerente de este

trabajo— que existe una tendencia en el neoliberalismo que cohibe los contenidos políticos por medio de la represión o la gestión técnica y empresarialista del Estado. En ese sentido, el desafío de los gobiernos progresistas se genera “por ser una contestación a la idea de fin de la historia del capitalismo posmoderno, que es el fin de las ideologías, el fin de las utopías y, en definitiva, el fin de la política”, en palabras de los autores.

Los aportes del marxismo a esta discusión se generan cuando los autores abordan la ideología dominante y la definición de la pospolítica o posdemocracia como conceptos que emanan desde la filosofía política de izquierda, en su crítica al mercado capitalista y las relaciones sociales de producción. Esto implica, superar la tendencia economicista que ha marcado este tipo de debates, por una postura de la economía política que nos ayude a entender la despolitización de la economía como elemento de la ideología dominante. No obstante, los autores se apoyan en una casuística a partir de una revisión bibliográfica de autores latinoamericanos que incluye los aportes de Bolívar Echeverría, Jorge Larraín y Álvaro García Linera.

Por último, el artículo “Políticas de desarrollo sustentable en la provincia de Córdoba, Argentina: un análisis comparativo desde la teoría política del discurso”, de Jorge Foa Torres, analiza comparativamente las políticas públicas de desarrollo sustentable a partir de una reflexión posmarxista de políticas entre las políticas de gestión ambientalmente adecuadas de la provincia de Córdoba y las políticas de desarrollo sustentable de economías regionales —específicamente la iniciativa de clústeres orientada a la producción quesera de la región central de la provincia de Córdoba— en la ciudad de Villa María, en Argentina. El objetivo del artículo es identificar las lógicas políticas en pugna, los problemas ambientales y los mecanismos adecuados para hacerles frente, a partir de las regularidades, puntos nodales y recurrencias de la discursividad de estas dos políticas públicas.

De lo más valioso en este texto se encuentra la metodología empleada que dista entre el método comparativo y el análisis de las políticas públicas. Este último elemento es retomado mediante la teoría política del discurso y el análisis posmarxista de políticas a nivel interpretativo-cualitativo. Para Foa Torres, el análisis posmarxista de políticas da cuenta de las reglas sociales que estructuran, disputan y transforman algunas prácticas sociodiscursivas en la actualidad. Esta metodología le permite distinguir las dos lógicas políticas antagónicas entre sí: la lógica de la técnica ambiental y la lógica de la soberanía sustentable. “También se busca comprender por qué esas prácticas se sedimentan y repiten en el tiempo reprimiendo los momentos o marcas políticas que las fundan”, expresa el autor.

En esta edición de *Estado & comunes* se publican cinco artículos para Tema central cuya particularidad radica en el análisis de las distintas experiencias de gobierno y de los procesos de cambio político-económico desde finales del siglo xx en América Latina. Carmen Midaglia y Belén Villegas Plá, en “Reconfigurando el bienestar regional mediante de la asistencia: Uruguay en el siglo xxi”, se acercan a esta trayectoria cuando enuncian que Uruguay posee un sistema de bienestar con una amplia cobertura poblacional y una gestión centralizada de su oferta

pública. El objetivo de este artículo, en el marco de dicho contexto, es analizar los componentes de las políticas de asistencia social en Uruguay entre los años 2005 y 2015.

Entre tanto, Jeannette Sánchez, en el artículo “Estado de bienestar, políticas públicas y desigualdad interétnica: reflexiones teóricas para un análisis aplicado a Ecuador”, expresa, mediante un debate teórico/referencial sobre el Estado de bienestar, las políticas de educación y las transferencias monetarias que en Ecuador, entre 2007 y 2014, existió un estado de transición o de modelo mixto en el que se integraron una serie de políticas del Estado —con un mayor rol en la regulación económica y en el bienestar— con los regímenes de la seguridad informal conformada por las remesas de los migrantes y las redes familiares.

Los últimos tres artículos de Tema central se centran en las políticas sociales en Argentina en el período de 2003 a 2017. Las contradicciones de la política social argentina en lo referente a la seguridad social contributiva en el período 2003-2015 bajo los gobiernos de los esposos Kirchner, constituyen el objeto de estudio de Giuseppe Manuel Messina en “La alternativa inconclusa: políticas progresistas, heterogeneidad estructural y fragmentación del régimen de bienestar argentino, 2003-2015”. Para Messina, dichas políticas no fueron del todo exitosas dadas las fuertes heterogeneidades en el régimen de acumulación del capital que inciden en el mercado laboral y el funcionamiento del sistema de bienestar.

El siguiente artículo, “Neoliberalismo y educación: continuidades y rupturas en las políticas educativas en Argentina”, de Alejandra De Gatica y Paula Pogré, reflexiona en medio del retorno del capitalismo democrático y los nuevos parámetros ideológicos del presidente Mauricio Macri sobre los discursos y la retórica del neoliberalismo actual en materia educativa y la reestructuración de rol del Estado a partir de los programas del Ministerio de Educación y Deportes.

Termina esta sección de la revista con el artículo de Celeste Ambrosi, “La intervención del Estado en lo social y modelo agroalimentario en la Argentina posneoliberal”, que aborda las discusiones sobre la relación Estado, mercado y sociedad civil en el campo de las políticas sociales y el modelo agroalimentario (soja y maíz), procurando identificar las estrategias políticas, económicas y sociales desplegadas por el Estado y desde los sentidos de apropiación cotidiana por parte de los usuarios.

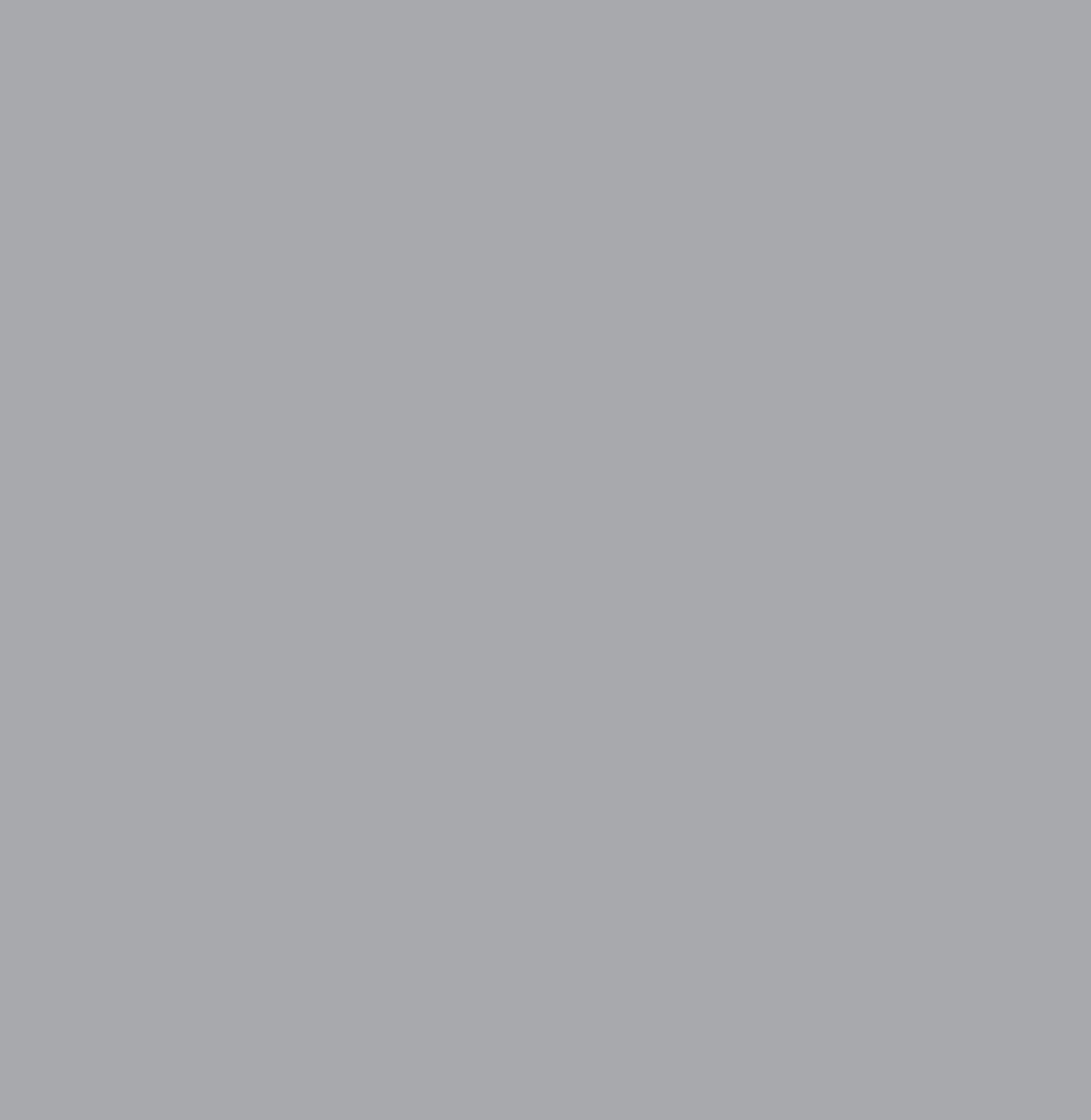
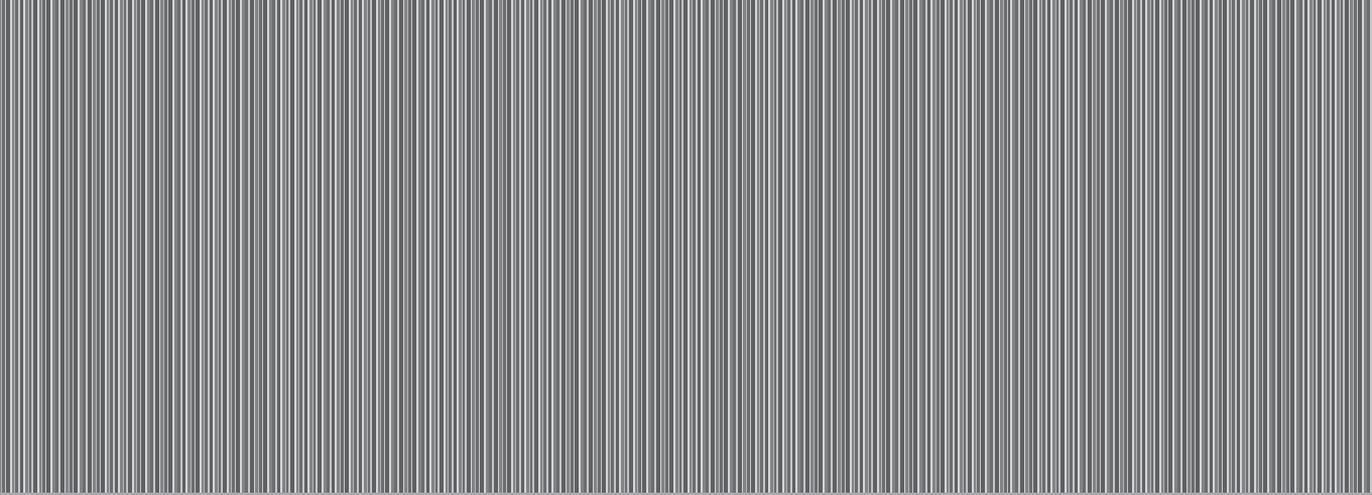
En la sección Entrevistas, hemos recurrido a la opinión académica de Pablo Andrade, docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, quien expresa su punto de vista respecto a temas trascendentales en la vida sociopolítica de la región como las tendencias y actores de las ideologías de izquierda, la inversión social y política económica del actual Gobierno en Ecuador, la movilidad humana y la incidencia del posconflicto colombiano en las relaciones fronterizas. De igual modo, los coordinadores de la revista entrevistan a Marco Proaño, reconocido por su trayectoria política y conocedor de temas de seguridad social en Ecuador. Sobre este último punto, Proaño despeja dudas sobre las políticas y la legislación en seguridad social, las empresas aseguradoras de carácter privado, la segmentación socioeconómica, la redistribución de las rentas, entre otros.

Este número de la revista también contiene una sección de Arte en el cual se destacan algunas de las obras más representativas del maestro Estuardo Maldonado. Finalizamos este número de la revista con la reseña del libro de François Dubet *¿Por qué preferimos la desigualdad?*, a cargo de Mauricio Bustamante, quien resume capítulo por capítulo, que no solo somos víctimas de las desigualdades ya que también, y con el debilitamiento de los lazos sociales, la practicamos de forma consciente con nuestras decisiones cotidianas como la evasión fiscal, la estigmatización hacia los más débiles, entre otros actos.

Esperamos que la publicación de este número concite un debate más amplio y diverso dentro de la academia latinoamericana acerca de los procesos de distribución y redistribución de los recursos y en la provisión de servicios de bienestar. Desde el IAEN va nuestro aporte. El llamado también es para que la sociedad civil genere puntos de reflexión crítica sobre las fortalezas y dificultades de los gobiernos y sus gobernantes de turno.

Javier Monroy Díaz  
Editor de *Estado & comunes*

**Tema central**



# (Des)estructuración de los regímenes de bienestar en América Latina: ¿desaceleración económica y cambio de ciclo político?

*Main topic presentation*

Sara Caria

Docente e investigadora del Centro de Economía Pública y Sectores Estratégicos del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: [saria.caria@iaen.edu.ec](mailto:saria.caria@iaen.edu.ec)

Julio Oleas

Docente e investigador del Centro de Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: [julio.oleas@iaen.edu.ec](mailto:julio.oleas@iaen.edu.ec)

La noción de *estado de bienestar* apareció en Europa a finales del siglo XIX y desde entonces ha sido implementada en múltiples formas en las políticas públicas del Viejo Continente. En América Latina los intentos de emulación de estas políticas evidencian las peculiaridades del contexto regional y se traducen en una gran variedad de modelos, caracterizados por diferentes alcances en los distintos países y matizados por los distintos procesos históricos. En la región latinoamericana los regímenes de bienestar articulan políticas demográficas, fiscales y tributarias, y sociales cuyos objetivos prioritarios son la reducción de la pobreza y la desigualdad, la eficacia del gasto social y la reducción de las brechas estructurales en el mercado de trabajo.

Después de dos décadas de limitaciones del gasto destinado a la provisión de servicios sociales, en la región latinoamericana prevalece un modelo que privilegia la implementación de programas focalizados. Tal vez como reacción a los escasos resultados de esta visión tecnocrática, al inicio del siglo XXI cobró fuerza una nueva orientación política que enfatizó la garantía de derechos —políticos y también sociales— y la ciudadanía plena.

En varios países de la región se ha intentado reconstruir o profundizar el Estado de bienestar, promoviendo políticas basadas en el incremento del empleo formal, en la ampliación de la cobertura social y de las pensiones, en la mejora e incremento de los servicios de educación y salud. El balance general de esta nueva

oleada es positivo, aunque sus resultados no han sido uniformes en todos los sectores y en todos los países. Además, desde la visión hegemónica, se mira con suspicacia opciones alternativas a la prevaeciente desde el triunfo de los ajustes fiscales. Los artículos incluidos en este número de *Estado & comunes* contribuyen a bosquejar un balance de los avances logrados y de los retos que aún persisten en la región, a partir de análisis de dinámicas específicas de algunos países, en particular de Uruguay, Ecuador y Argentina. En lo que sigue se destacan algunos de los temas planteados en los distintos trabajos, que podrían servir para profundizar este debate.

Midaglia y Villegas analizan lo que denominan una “reconfiguración de gran parte de la políticas de asistencia” en Uruguay, en el período 2005-2015. En este país, caracterizado por un “sistema de bienestar, de amplia cobertura poblacional y con una gestión centralizada de su oferta pública”, dicha reconfiguración supuso la implementación de medidas de carácter focalizado y, al mismo tiempo, políticas de corte universal, que han generado la fragmentación de las prestaciones sociales. Esto terminó mermando su efectividad sobre la población objetivo. Las autoras argumentan que esta ambigüedad estuvo alimentada por la coexistencia de varios marcos interpretativos sobre la pobreza y vulnerabilidad, que determinan los criterios específicos de acceso y selección de beneficiarios para las múltiples prestaciones brindadas por el Estado. Las raíces de esta desarticulación se encuentran en el rol prominente asumido por los actores con funciones técnicas que, en buena medida, adoptaron un enfoque tradicional de necesidades sociales, basado en el estigma de la población pobre o vulnerable. La ausencia de actores colectivos con capacidad de presionar por prestaciones públicas ha inhibido la conformación de agendas consensuadas y compartidas, asociadas a las demandas potenciales o latentes de los beneficiarios de las políticas de bienestar.

Entre tanto, Jeannette Sánchez propone un abordaje teórico que invita a la reflexión sobre los vínculos entre estado de bienestar, políticas públicas e igualdad. La autora caracteriza al Ecuador como un Estado en transición en el que conviven distintos regímenes de bienestar, que forman un modelo mixto en el que se integran políticas de Estado con regímenes de seguridad informal sostenidos por las remesas enviadas por los migrantes y por redes familiares y comunitarias, sobre todo en la población indígena.

A Sánchez le interesa valorar las implicaciones teóricas de los criterios normativos de la política pública, en relación con la igualdad horizontal, que caracteriza a los distintos grupos étnicos de sociedades complejas. La desigualdad está marcada por la heterogeneidad estructural, se reproduce en el mercado de trabajo y se refleja en la protección social. Así, los grupos excluidos trabajan en los sectores de menor productividad, reciben remuneraciones menores y tienen acceso limitado a la seguridad social. En Ecuador la población indígena está ‘sobrerrepresentada’ entre los pobres y se constituye en una ‘infraclass’, constituida por ciudadanos considerados de segunda categoría. Esta condición explica la debilidad de su capital humano y la escasa capacidad de ejercer acción colectiva para demandar atención y provisión de bienes públicos.

Analizar la relación entre educación, ingreso y condición étnica permite desarrollar un marco teórico útil a la hora de evaluar la importancia de las políticas públicas. En particular, la educación y los mecanismos de transferencias no contributivas para la convergencia entre grupos étnicos; es decir, la reducción de las brechas de ingreso y educación. El estudio parte de la hipótesis que una buena educación, junto con condiciones mínimas de seguridad económica, puede contribuir a la movilidad y convergencia social. Sobre esta premisa se pasa revista a los impactos sobre la igualdad que atribuye la literatura a los programas de educación y de transferencia monetarias, evidenciando la existencia de distintos abordajes, que reivindican un rol predominante de otros factores, denominados activos sociales o políticos, como el origen social, la discriminación, los contactos, el entorno de crianza. La autora reivindica en las conclusiones la capacidad del estado de bienestar de funcionar con autonomía relativa de cualquier clase o grupo social, aunque dicha capacidad puede variar en el tiempo, de acuerdo con los ciclos políticos y económicos.

Messina busca resaltar los límites de la reforma a las políticas sociales en Argentina, entre 2003 y 2015, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. El autor parte de la constatación de que existe una contradicción dentro del Estado liberal, entre un orden jurídico-político con base en el reconocimiento de la igualdad de los ciudadanos en sus derechos civiles y políticos y un orden “económico capitalista que produce desigualdades, sobre la base de la acumulación y la protección absoluta de la propiedad privada”. Esta contradicción ha sido más o menos aguda, de acuerdo con las fases de la política y de la economía. Su artículo recorre las etapas de la historia argentina, visualizando cómo en las últimas décadas del siglo pasado se dio un proceso de expulsión del mercado laboral formal, que acarrió la pérdida de titularidad de los derechos de tipo contributivo, mientras los procesos de individualización del ahorro incrementaron el peso del sector privado en la clase media, relegando los programas estatales a un rol asistencial para los sectores más vulnerables.

En los primeros años del siglo *xxi* el país experimentó un contexto económico favorable, la expansión del trabajo formal y mayores regulaciones estatales. Estas condiciones facilitaron, en un primer momento, el incremento de la cobertura de la seguridad social contributiva, y luego la ampliación de las transferencias de ingreso no vinculadas a las contribuciones sociales. El análisis de las políticas de protección social implementadas en Argentina en esta etapa evidencia un modelo caracterizado por un fuerte énfasis en la expansión del trabajo asalariado formal y la recuperación de las instituciones laborales de la época de la industrialización ‘hacia adentro’, como las negociaciones colectivas y el salario mínimo. Sin embargo, esto encontró sus límites en la heterogénea estructura productiva, caracterizada por la concentración productiva y la reprimarización exportadora, que no logró generar una inserción laboral de calidad con amplia cobertura. El resultado, afirma el autor, ha sido una marcada inequidad y fragmentación en el acceso a los servicios de protección social de los sistemas contributivo y no contributivo.

Por su parte, De Gatica y Pogr e afirman que ‘dispositivos y prácticas micropolíticas’ de carácter neoliberal han reaparecido en la Argentina actual, en forma de “prácticas cotidianas, del lenguaje y sobre todo la performatividad del discurso”. Se constata una regresión en el ámbito educativo, en lo que se refiere al derecho a una educación de calidad para amplios sectores de la población. Se cuestiona, de esta forma, la educación como un derecho social básico.

Se afirma, desde la presidencia actual, un discurso educativo neoliberal que identifica las causas del desempleo y de un pobre desarrollo económico en la educación. En este sentido, se conciben a las escuelas técnico-profesionales como entrenadoras de mano de obra para responder a las demandas del mercado, en lugar de entender a la educación como una base para el desarrollo integral de los jóvenes. Las autoras concluyen que el discurso educativo neoliberal termina legitimando un proyecto político en el que la educación, en lugar de ser considerada un derecho, se entiende como mercancía, que puede ser objeto de transacciones económicas. Esta visión se ha plasmado en las medidas educativas tomadas por el gobierno, orientadas a dismantelar las políticas implementadas durante los gobiernos progresistas.

En otro artículo, Ambrosi analiza la relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Para ella existe una estrecha relación entre política social y modelos de acumulación y reproducción social de la vida, pues la conflictividad generada por el modo de producción capitalista pone al desnudo la cuestión social, moviliza la acción colectiva y modula la acción del Estado. El objetivo de este trabajo es analizar la respuesta de la intervención desde el régimen posneoliberal al patrón de acumulación resultado de la reconfiguración del modelo agroalimentario argentino de las últimas décadas del siglo xx. Es con esta óptica como se debe leer el proceso de ‘territorialización del Estado’ sobre políticas sociales y asistenciales, como estrategia de administración de la conflictividad derivada del modelo agroexportador de ‘agricultura sin agricultores’, controlado por multinacionales, que se despliega a lo largo y ancho del territorio argentino. Las rentas procedentes del modelo agroalimentario exportador fueron utilizadas para la distribución secundaria del ingreso y el financiamiento de algunos programas sociales, en una estrategia concebida para ‘disputar y colectivizar’ dichas rentas, redistribuy ndolas hacia los sectores medios y populares. Esta estrategia se convirtió, al mismo tiempo, en uno de los principales obstáculos para introducir transformaciones más radicales en la estructura económica y social del país.

Estas miradas confirman la estrecha relación entre sostenibilidad de los r gmenes de bienestar, equitativos e incluyentes, y una estructura productiva diversificada, y develan la contradicción y ambigüedad intr secas en las estrategias de desarrollo basadas en la extracción de recursos naturales, en sociedades desiguales y excluyentes. Es necesario repensar los modelos de desarrollo, en un contexto en el cual las categorías de análisis tradicionales se desdibujan y en el que la globalización relega a la obsolescencia muchas teorías que han inspirado las políticas de desarrollo de las últimas décadas.

# Reconfigurando el bienestar regional mediante la asistencia: Uruguay en el siglo XXI

*Reconfiguring regional welfare through assistance: Uruguay in the 21<sup>st</sup> century*

Carmen Midaglia Souto

Docente e investigadora de la Universidad de la República, Uruguay  
Correo electrónico: carmen.midaglia@cienciassociales.edu.uy

Belén Villegas Plá

Docente e investigadora de la Universidad de la República, Uruguay  
Correo electrónico: belen.villegas@cienciassociales.edu.uy

*Recibido: 19-julio-2017. Aceptado: 2-agosto-2017.*

## Resumen

Este artículo analiza los componentes de las políticas de asistencia social en Uruguay entre los años 2005 y 2015, y su potencial complementariedad con el resto de los servicios sociales, en particular, con los de opción universal, en aras de mejorar la arquitectura del sistema nacional de bienestar a partir de la incorporación de los grupos históricamente excluidos a la atención pública. Se argumenta que el moderno pilar de asistencia social presenta dificultades de articulación con las prestaciones sociales clásicas debido a la consagración de una dinámica fragmentada de distribución de esos bienes públicos. La preeminencia de esa modalidad de provisión social se explica esencialmente por la confluencia de múltiples nociones de pobreza y vulnerabilidad, lo que obstaculiza su potencial complementariedad con las políticas sociales de opción universal. La lógica dispersa de protección social se refuerza por arreglos institucionales sin suficiente autoridad política y sin recursos financieros para favorecer prestaciones coordinadas. Finalmente, la operativa de intereses políticos-técnicos involucrados con ese universo de iniciativas públicas que adquieren relevancia en una arena caracterizada por la ausencia de actores colectivos, son factores que también inciden en ese estilo de acción.

**Palabras claves:** asistencia social, ideas de pobreza/vulnerabilidad, fragmentación, intereses político-técnicos, *framing*, protección social, Uruguay.

## Abstract

This paper discusses the social assistance policy in Uruguay between 2005 and 2015, and its complementarity with the rest of social services. In particular, we are interested in the relationship between social assistance and universal policies, in order to improve the architecture of the national protection system by incorporating traditionally excluded groups into the state provision. It is argued that the current social assistance policies in Uruguay are intrinsically fragmented due to the fact that there are a variety of policy framings about poverty and vulnerability coexisting in that type of social intervention. Therefore, there are articulation problems between those social assistance policies and the traditional social policies. The dispersed logic of social protection is reinforced by institutional arrangements without enough political authority and financial resources, both essential elements in order to coordinate social policies. Finally, due to the fact that the social assistance area is characterized by the absence of collective figures (unions, business organizations, etc.) the most relevant figures are technopols who develop their own interests in this intervention area.

**Keywords:** social assistance, ideas of poverty/vulnerability, fragmentation, political-technical interests, policy framing, social protection, Uruguay.

## 1. Introducción

A partir del siglo XXI, América Latina ha logrado combinar crecimiento económico y distribución de la riqueza mediante la puesta en práctica de un conjunto de reformas sociales junto con la instrumentación de nuevas prestaciones públicas, en particular, las de asistencia social. Más allá de la variabilidad regional de los sistemas de bienestar, se constata que en los últimos quince años, el componente de asistencia social dirigido a los sectores socioeconómicamente vulnerables ha sido reforzado, además de ver renovadas sus prestaciones. Estas innovaciones en el campo público social permitieron ampliar los incompletos esquemas de protección que predominan en el continente (Gough and Wood, 2004), incorporando poblaciones históricamente excluidas de la provisión de bienes públicos.

Uruguay, siguiendo esa tendencia latinoamericana, reconfiguró gran parte de sus políticas de asistencia durante el período 2005-2015, a partir de la instrumentación de iniciativas públicas de orientación focalizada en situaciones de carencia socioeconómica, que en su mayoría se localizaron en la órbita de una nueva entidad estatal, el Ministerio de Desarrollo Social (Mides). De esta manera, el tradicional esquema de protección, consolidado en la década de 1940

y vinculado con el mercado formal de empleo (Midaglia *et al.*, 2017), se amplió con las intervenciones públicas de asistencia, que se configuraron en un eslabón fundamental de inclusión de los sectores en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, ajustando la arquitectura nacional de bienestar social.

El objetivo de este artículo es analizar del nuevo componente de las políticas de asistencia en Uruguay, centrando la atención en las principales ideas que guían y matizan este núcleo de protecciones, la dinámica de provisión que las promueven y los mecanismos institucionales que habilitan su operativa, con el fin de examinar la potencial complementariedad con el resto de los servicios sociales, en particular, los de orientación universal.

El supuesto analítico de este artículo considera que ese pilar de asistencia social se sustenta en múltiples nociones de *pobreza* (asociada a hogares con escasez de recursos económicos y déficits de infraestructura en los territorios en que residen) y *vulnerabilidad* (asociada a ciertos atributos poblacionales género, generaciones, étnico-raciales, etc.). El argumento es que el grupo central de ideas que promueven las intervenciones públicas específicas tiende a operar de manera fragmentada, obstaculizando su potencial papel de complementariedad con las políticas sociales de opción universal. Simultáneamente, esta dinámica dispersa de provisión pública se refuerza por arreglos institucionales sin suficiente autoridad política y financiera para favorecer prestaciones coordinadas, a lo que se agrega la incidencia de los intereses político-técnicos involucrados con ese universo de iniciativas públicas.

Uruguay representa un buen caso de estudio de esta temática, en la medida en que es una nación con un clásico sistema de bienestar, de amplia cobertura poblacional y con una gestión centralizada de su oferta pública, que tiende a limitar el funcionamiento autónomo y diferencial de los servicios sociales.<sup>1</sup>

Este artículo se divide en cinco secciones. En la primera se realiza un breve recorrido por las principales características de las políticas de asistencia social en la región en las últimas décadas. Posteriormente, se profundiza en la perspectiva de análisis referida a los denominados marcos ideacionales (*frame analysis*), poniendo

---

1 Diversos estudios nacionales e internacionales han clasificado a Uruguay como un caso pionero, en el contexto latinoamericano, en relación con la construcción de su sistema de protección social. El mencionado esquema de políticas sociales se originó en las primeras décadas del siglo XX, respaldándose en tres conjuntos centrales de políticas públicas. Por una parte, se generaron prestaciones contributivas asociadas a la posición de los trabajadores en el mercado de trabajo. Estos beneficios presentaron grados considerables de estratificación derivados de la posición relativa que ocupaban los trabajadores en la negociación sobre las pautas de distribución económica (que determinaba beneficios variables) (Filgueira, 1998; Midaglia *et al.*, 2017). Por otra parte, desde inicio del siglo pasado y con un fuerte desarrollo a partir de mediados de la década de 1950, Uruguay desarrolló políticas no contributivas universales y con amplios márgenes de cobertura (política de educación formal y salud pública) (Antía *et al.*, 2013: 2). En tercer lugar, también entre las décadas de 1940 y 1950 se implementaron con la finalidad de complementar la intervención estatal, aunque de manera residual, políticas orientadas específicamente a los sectores con graves problemas sociales (insuficiencia económica, discapacidad, infancia en situación de abandono, etc.) (Antía *et al.*, 2013; Midaglia *et al.*, 2017). Este último conjunto de políticas de perfil asistencial, se subdividió en dos tipos diferenciales de protecciones; una de ellas se enmarcó entre las políticas laborales, las Asignaciones Familiares, que configuraron como complementos económicos para los trabajadores formales de la industria y el comercio, con menores de edad a cargo (Midaglia *et al.*, 2017). En cambio, el otro grupo de prestaciones asistenciales se consagraron para atender las problemáticas de “excepcionalidad” o riesgo social.

el acento en las prácticas discursivas institucionalizadas que dan lugar al diseño de las medidas públicas. A continuación, se describen los rasgos fundamentales de la estructura de bienestar social en Uruguay, particularmente los relativos a la asistencia social en los últimos quince años bajo los gobiernos de izquierda en el país (Frente Amplio), considerando las ideas estructuradoras y la dinámica fragmentada de provisión de los bienes asistenciales. Se examinan también los factores políticos e institucionales que refuerzan esa lógica peculiar de protección, detallando el funcionamiento problemático de los espacios de coordinación en la órbita estatal y la incidencia de los intereses presentes en esa arena de política. Finalmente, el artículo concluye señalando los hallazgos más destacados de este trabajo.

El presente artículo es producto de una investigación exploratoria sobre nuevas políticas sociales, sustentada en fuentes de información variadas. Entre ellas se encuentran: el Repertorio Nacional de Políticas Sociales (RNPS),<sup>2</sup> documentos fundacionales de los programas asistenciales localizados en la órbita del Mides (entidad encargada de la mayoría de estas intervenciones públicas) y entrevistas en profundidad.

El examen de los *frames* de políticas presentes en esta área de intervención pública se realiza mediante la revisión de la base de datos del Repertorio Nacional de Políticas Sociales, la cual contiene al momento de ser analizada cuarenta programas (2016). Asimismo, en esta caracterización se recurre también al análisis documental (leyes, normas, plan de acción, etc.) producidos por el Mides y las agencias estatales sectoriales, coejecutoras de esas nuevas medidas sociales, las que constituyen un universo de treinta y dos documentos programáticos.

Los problemas relativos a la fragmentación de la oferta asistencial, que se constituye en el relato institucional de las entidades encargadas de este tipo de prestaciones, se lleva a cabo mediante un proceso de entrevistas en profundidad. Con el fin de respetar el anonimato de los entrevistados, no se hace referencia a sus nombres o cargos que desempeñan. No obstante, se explicita que se realizaron un total de catorce entrevistas semiestructuradas a autoridades políticas y técnicas del nuevo Mides y a responsables directos a cargo de esas iniciativas sociales.

Finalmente, cabe mencionar que la identificación de los intereses de los agentes involucrados en las prestaciones de asistencia que refuerzan la dinámica fragmentaria de provisión, se registra mediante fuentes secundarias y también las entrevistas antes mencionadas.

## 2. La importancia sociopolítica de las políticas de asistencia social en la región latinoamericana

Las políticas de asistencia empezaron a formar parte de la agenda política latinoamericana con ocasión de las reformas socioeconómicas de la década de 1980 e inicios de 1990. El legado de exclusión regional y los nefastos saldos sociales

2 Al respecto ver <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/>

asociados con el modelo de desarrollo de orientación al mercado, incidieron en que las precarias situaciones de vida de grupos de población se transformaran en un foco de acción pública, en un contexto político de estabilidad democrática.

En ese período, América Latina se convirtió en un escenario de experimentación de programas de combate a la pobreza, diseñados para operar en coyunturas sociales críticas, financiados mayoritariamente por organismos internacionales de crédito.<sup>3</sup> Posteriormente, esas iniciativas se transformaron en líneas de protección relativamente estables, contempladas en oportunidades en los presupuestos nacionales y con un espectro más amplio de cobertura (Midaglia y Silveira, 2011).<sup>4</sup>

En un primer momento, la orientación de estas propuestas públicas se centraban en la atención de las situaciones de indigencia en las que no estaba garantizada la reproducción biológica de los hogares, debido a la insuficiencia de recursos monetarios y de infraestructura básica (Cepal, 2010). Avanzada la década de 1990, el enfoque de la indigencia como instrumento de diseño de las políticas de asistencia se amplió, y tendió a incorporar otros parámetros de intervención que trascendieron la noción unidimensional de la escasez económica. Un conjunto de atributos poblacionales, relativos a la edad, el género y rasgos étnico-raciales se consideraron fuentes generadoras de desventajas sociales (Atkinson & Davoudi, 2000). No obstante, recién con el cambio de siglo, se hace extensiva en Latinoamérica la perspectiva de la vulnerabilidad social (Moser, 1998) que se manifiesta como aquellas “situaciones de fragilidad, precariedad, indefensión o incertidumbre, [...] que afectan las posibilidades de integración, movilidad social y/o desarrollo de las unidades (familiares) [...]” (Moreno, 2008: 5).

De esta manera, se instauraba en el continente un *set* renovado de criterios de ajuste de los sistemas de protección, que tendió a fomentar —en aquellos países que contaban con cierto nivel de consolidación de sus esquemas de bienestar— la instalación de un eslabón de atención pública subsidiario, dedicado a evitar en el mejor de los casos o en su defecto a moderar los procesos de empobrecimiento. No obstante, para las naciones que disponían de una escasa gestión e implementación de sus políticas sociales, esos parámetros de protección parecían consagrar un grupo de medidas sociales que buscaban incluir en la provisión pública a los segmentos sociales más desfavorecidos.

El nuevo componente de asistencia adquiere relevancia social en el siglo XXI, generalizando las pautas de acción que abordan de manera integral las complejas problemáticas socioeconómicas, y además promueven prestaciones públicas coordinadas entre varias agencias estatales, es decir, acciones intersectoriales con la finalidad de responder a grupos en distintas condiciones de desventaja social.

Más allá de estas modalidades particulares de atención pública, un rasgo adicional de esa arena de política social se refiere a la ausencia de actores colectivos

3 Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otras.

4 Los programas estuvieron dirigidos, inicialmente, a la población en condiciones de indigencia y pobreza extrema, para posteriormente extender su espectro de acción hacia grupos en situación de vulnerabilidad socioeconómica por atributos poblacionales (género, generaciones, étnico-raciales, etc.).

con capacidad de presión por prestaciones públicas. En este marco, el Estado parece anticiparse para satisfacer demandas sociales acuciantes pero latentes, y en consecuencia, afirmar su responsabilidad en ese cometido político-institucional.

Cabe agregar que esas nuevas estrategias de acción instalaron en la región una visión política y técnica acerca de la necesidad de inversión social, la que se había inaugurado con cierta anterioridad en el continente europeo, en un contexto de austeridad económica (Morel *et al.*, 2012), reforzada con la crisis de 2008. Para América Latina, este enfoque de la política pública se tradujo en el diseño del mencionado núcleo de propuestas de asistencia, con la finalidad de frenar el ciclo de generación pobreza (Midaglia y Castillo, 2014). Los programas de transferencias condicionadas de renta son sólidos indicadores de este nuevo tipo de medidas sociales.

### 3. Perspectiva de análisis

En el estudio de los procesos de diseño de las políticas públicas se recurren a diferentes perspectivas conceptuales, entre las que figuran aquellas que enfatizan los cambios en los intereses de los grupos sociales y las preferencias individuales, las que se centran en la operativa de las reglas institucionales, y más recientemente, las que prestan una especial atención a los marcos ideacionales y a las prácticas discursivas institucionalizadas que dan lugar a nuevas o renovadas medidas públicas (Schmidt & Radaelli, 2004: 185). Este artículo se adhiere a este último enfoque, tratando de identificar las mediaciones conceptuales que permitan superar la dicotomía individuos-grupos frente a instituciones, y así forjar los lazos entre los actores y las estructuras (Barbieri, 2012: 2). En este sentido, la noción de *frame*, o “marcos de política” se transforma en un concepto clave, el cual se refiere a un principio de organización que transforma la información fragmentada en un problema de política pública estructurado y significativo (Goffman, 1974).

El análisis de los “marcos de política” hace mención a los núcleos centrales de ideas que funcionan como esquemas interpretativos, con capacidad de definir y priorizar problemas sociales, incidir en sus soluciones y, simultáneamente, propiciar su incorporación en agenda pública (Midaglia y Villegas, 2017).

Los *frames* seleccionan, codifican y condensan una parte de la realidad.

[...] frames call our attention to certain events and their underlying causes and consequences and direct our attention away from others. At the same time, they organize and make coherent an apparently diverse array of symbols, images, and arguments, linking them through an underlying organizing idea that suggests what is at stake on the issue (Ferree *et al.*, 2002: 14).

Según Peter Hall, esos marcos interpretativos de la realidad permiten definir los objetivos de las políticas, así como los dispositivos o instrumentos más adecuados para alcanzar esos cometidos (Hall, 1986; 1993). De esta manera, la identificación de las principales nociones que estructuran las nuevas protecciones

en el área social permite reconocer la orientación y los mecanismos que utilizan esas estrategias de acción, así como sus complementariedades con otras prestaciones. A su vez, los núcleos de ideas le ofrecen a los actores colectivos, decisores políticos y a las propias instituciones públicas y civiles un modelo de acción política ordenado que tiende a brindar las oportunidades de modificar los arreglos institucionales existentes (Béland, 2007: 125).

Complementariamente, los *frames* organizan y recrean la experiencia acumulada en las organizaciones y generan “relatos institucionales” que se ajustan con cierta regularidad según los resultados obtenidos de las políticas públicas (Van Hulst & Yanow, 2009: 16). Las mencionadas narrativas institucionales distinguen a las entidades referentes a partir de sus puntos de vista, estilos argumentativos y sistemas de creencias (Schön & Rein, 1994), consolidando un lenguaje y las prácticas propias que le imprimen un sello de “especialidad” en un campo particular, y socializa a los agentes que operan en esa área.

Ahora bien, plantear que los *frames* de ideas ayudan a explicar episodios políticos de innovación de política no significa que esos marcos ideacionales se constituyan en el único factor de cambio (Béland, 2007). Las nociones estructuradoras de líneas públicas de acción se vuelven influyentes cuando interactúan con poderosas fuerzas institucionales y son defendidas por agentes políticos con relativo poder en los ámbitos en que se inscriben. De hecho, como varios autores han señalado (Hansen & King, 2001) las ideas no pueden triunfar, ni ganar un estatus significativo en el área de política pública, sin obtener el apoyo de actores con capacidad de toma de decisiones políticas.

En definitiva, los núcleos de ideas son un conjunto de mapas cognitivos que definen los problemas políticos y las estrategias para resolverlos (Rein & Schön, 1993: 153), e influyen en las acciones y decisiones del universo de actores (cuerpos funcionales, grupos técnicos, políticos, entre otros) vinculados a esas políticas (Snow *et al.*, 1986). No hay duda de que esta perspectiva conceptual tiene un alto rendimiento analítico para comprender los procesos de innovación y cambio de líneas públicas como las de asistencia, que están guiadas por un grupo de ideas que difieren de las nociones clásicas de protección universal, de las respaldadas en apreciaciones que afirman las bondades de una oferta pública uniforme, organizada en problemas sectoriales (educación, salud, seguridad social, vivienda, entre otros) y que contempla a la población en su conjunto.

El argumento de este artículo radica en que las nuevas políticas sociales, las dirigidas a los sectores con carencias socioeconómicas, están orientadas por la confluencia de varios marcos interpretativos (*frames*) sobre la pobreza y vulnerabilidad, que promueven criterios específicos de acceso y selección de beneficiarios para las múltiples prestaciones que brinda esa política pública. Es así que la oferta asistencial adquiere una lógica de provisión intrínsecamente fragmentada, en el sentido de que cada iniciativa social se respalda en sus propios parámetros de protección. Esto acentúa sus dificultades de articulación con el resto de los servicios sociales, en particular, con los de opción universal.

A su vez, el funcionamiento fragmentado de estas prestaciones tiende a reforzarse por la debilidad política de los encuadres institucionales en los que se inscriben, y por la ausencia de actores colectivos que presionen hacia una simplificación de la operativa instituida, facilitando la emergencia de intereses técnico-políticos (burocracias o tecnócratas) que justifican esa modalidad de funcionamiento. Los expertos, sean exclusivamente técnicos o una combinatoria particular de perfiles políticos con dosis de conocimiento sobre los problemas objeto de intervención, se constituyen en los agentes claves, no solo en la definición de las ideas orientadoras de la política asistencial, sino también en el estilo de ofertar ese tipo de bienes públicos.

#### 4. Bienestar y asistencia en Uruguay

De acuerdo con lo señalado en la introducción, Uruguay cuenta con un legado de bienestar de gran arraigo en términos comparados con el resto de la región, construido en las primeras décadas del siglo xx, estrechamente articulado al mercado de empleo y complementado por los servicios educativos y de salud pública. El Estado social emergente se ha caracterizado por una organización sectorial de sus prestaciones (áreas claves de acción —empleo-seguridad social, enseñanza formal y asistencia sanitaria—), a lo que se agrega una gestión centralizada de sus bienes públicos que ha asegurado una oferta similar en el territorio nacional. De ahí que las tipologías internacionales y latinoamericanas califican el sistema de protección social en términos de universalista, reconociendo ciertas dosis de estratificación de los beneficios brindados, según el grupo socioeconómico de referencia (Filgueira, 1998).

Las políticas de asistencia más importantes se establecieron originalmente como compensaciones salariales de los trabajadores formalizados (Midaglia *et al.*, 2017), excluyendo así, a un significativo sector de población que no gozaba de esa condición laboral. No obstante, los mecanismos políticos informales (clientelismo) tendieron, supuestamente, a “corregir” los déficits del bienestar público.

El componente asistencial tuvo un desarrollo limitado en la oferta pública uruguaya hasta mediados de la década de 1990 debido al predominio de las opciones universalistas de las políticas sociales y su vinculación con la esfera laboral. Adicionalmente, el clientelismo político tendió a obstaculizar la expansión de estas prestaciones, amparadas por reglas de acceso claras y transparentes, en la medida en que esos bienes se transformaron en recursos de acción de los partidos políticos.

Este tipo de protecciones comenzaron a adquirir relevancia pública en el país, en un escenario político signado por las ideas de la reforma socioeconómica, en el cual se reconocía cierto grado de inadecuación de los servicios universales de protección para responder a las nuevas necesidades sociales.

No obstante, a inicios del siglo xxi, bajo los gobiernos de la izquierda política (Frente Amplio), que se mantiene en el poder desde el año 2005 hasta la

actualidad, las políticas de asistencia han conquistado cierto estatus político. La estrategia que adoptó la fuerza de izquierda consistió en convertir a la asistencia en un área estable de intervención pública, con marcos organizativos e institucionales propios (Midaglia y Villegas, 2017).

La primera medida para el fortalecimiento de esta arena de política consistió en la creación de una entidad de jerarquía ministerial, experta en la atención de las situaciones de insuficiencia económica y en problemáticas vinculadas con grupos específicos (de género, etarios, étnico-racial, etc.). De este modo, se inauguró el Mides con el cometido de instrumentar y coordinar las iniciativas sociales focalizadas en la pobreza y la vulnerabilidad social (Midaglia y Tejera, 2016). Para tales efectos, en el cumplimiento de las funciones institucionales asignadas, se crearon un conjunto de ámbitos de articulación y coordinación de políticas sociales interministeriales e interservicios de distinta jerarquía y nivel operativo, conducidos por el mencionado ministerio (Midaglia y Castillo, 2014).<sup>5</sup>

En una segunda instancia, se instala y recrea a lo largo de los últimos diez años (2005-2015) una oferta asistencial, cuyos *frames*, si bien se concentran en situaciones socioeconómicas graves y complejas, han sufrido variaciones en dicho período, que obligaron a establecer una serie de ajustes en las estrategias de acción, tal como se expone a continuación.

#### 4.1. Las principales ideas de las nuevas políticas asistenciales

El paquete inaugural de las políticas asistenciales del nuevo milenio tuvo su hito de promoción en el primer gobierno del Frente Amplio presidido por Tabaré Vázquez. Esa administración asumió el gobierno en un contexto de poscrisis económica (crisis regional en el Cono Sur 2001-2002) en el cual la pobreza y la indigencia alcanzaban cifras récord para la tradición social uruguaya (cerca del 32% y 3,5% de las personas, respectivamente. Instituto Nacional de Estadística, 2006). El panorama social y económico ameritó la puesta en práctica de un conjunto de medidas públicas de corto plazo, diseñadas en torno a la noción de ‘emergencia social’. La idea de ‘emergencia’ se constituyó en un elemento central de la estrategia de acción de la época, que se plasmará con la aprobación del Plan de Atención de la Emergencia Social (Panés, Ley 17.869). El Panés se convirtió en el ‘buque insignia’ de los primeros dos años de gobierno, consagrando una transferencia monetaria (el ingreso ciudadano) como el beneficio fundamental de esa línea de protección.<sup>6</sup>

5 A nivel macro se ubica el Gabinete Social; en el intermedio el Consejo Nacional de Políticas Sociales y las Comisiones temáticas específicas; en el nivel micro y con operativa territorial las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, y en el marco de los distintos programas sociales, grupos de conducción y asesoramiento de diversos servicios sectoriales.

6 Según se define en documentos institucionales: “El Panés fue una política [...] que comenzó a dar respuestas a la emergencia social de los hogares en extrema pobreza o indigencia del país. Fue el marco para las intervenciones que se llevaron adelante a través de diversos programas sociales [...]”. Ver el Plan de Emergencia Social, pág. 1. Recuperado el 20/8/2017 de <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2200/1/plan-de-atencion-nacional-a-la-emergencia-social.pdf>.

Posteriormente, a partir de la etapa de recuperación económica, entre los años 2007 a 2014, el país asistió a un proceso de renovación de ideas sobre las problemáticas sociales que merecían intervenciones públicas específicas. En ese nuevo entorno, la visión de vulnerabilidad se convirtió en la pauta de ajuste de la oferta asistencial en el país, sin abandonar la atención a los grupos en extrema pobreza. Este giro conceptual y político supuso considerar en las discusiones públicas los factores que empeoran las condiciones de vida de la población, haciendo visibles las sinergias en los procesos de exclusión vinculadas con las generaciones, el género, la identidad sexual, las adscripciones étnico-raciales, entre las más destacadas. De esta manera, se formula una nueva iniciativa asistencial, el Plan de Equidad (PEQ), que si bien incorporó a los beneficiarios del Panes, su población objetivo fue considerablemente más amplia.

El PEQ se planteó como una política social estable, que incorporaba parte del legado de bienestar nacional, ya sea reconvirtiendo dispositivos clásicos de amparo público, como contemplando una serie de servicios constitutivos del esquema de protección social. La medida central de esta estrategia de acción que cumplía un rol de articulador de los bienes complementarios integrantes de propuesta (vivienda, calificación laboral, iniciativas educativas y cuidado, entre otras) fue, al igual que el caso anterior, una transferencia monetaria condicionada. La transferencia de renta en esa oportunidad, supuso la reformulación de un instrumento típico de la seguridad social, las Asignaciones Familiares (Ley n.º 18.227),<sup>7</sup> dirigidas en esta nueva versión a hogares con necesidades socioeconómicas e integrados por los niños y adolescentes, independientemente de la pertenencia al mercado formal de empleo de los mayores de edad, titulares del hogar (Midaglia y Silveira, 2011).<sup>8</sup>

El segundo gobierno de izquierda, dirigido por el presidente José Mujica (2010-2015), concentró sus esfuerzos de asistencia en el fortalecimiento de las acciones hiperfocalizadas en la pobreza extrema, en clave de programas denominados ‘prioritarios’. La persistencia de situaciones de exclusión social en segmentos poblacionales condujo a la implementación de múltiples iniciativas singulares, redirigidas hacia los grupos y territorios que presentaban graves problemas económicos y de convivencia social (Midaglia y Tejera, 2016). En este marco de ideas a favor de la inclusión, el PEQ tendió a perder relevancia como línea estructurante de la moderna asistencia, no obstante de los bienes constitutivos que se continuaron brindando. En consecuencia, se promulgaron nuevas medidas públicas de baja cobertura y se reconvirtieron otras, los llamados ‘Programas

7 Es una prestación económica bimestral a cargo del Banco de Previsión Social (BPS), que se otorga a los hijos o menores a cargo de los trabajadores, y cuyo monto aumenta según la cantidad de hijos. Al respecto ver: <https://www.bps.gub.uy/5470/asignacion-familiar.html>.

8 “El Plan de Equidad es una iniciativa de mediano y largo plazo, que [...] pretende [...] adecuar el esquema de protección vigente a los nuevos problemas sociales, propiciando la generación de un sistema [...] de bienestar [...] con capacidad de atender las necesidades de los distintos segmentos sociales. [...] Este nuevo Plan busca reestructurar el edificio de protección uruguayo, reapropiándose de sus legados históricos, innovando en líneas de acción y promoviendo, en esta fase, un conjunto de reformas sectoriales [...]”. Documento Plan de Equidad, pág. 1. Recuperado el 20/8/2017 de [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf).

Prioritarios’, diseñados para abordar los escenarios socioeconómicos extremos, que se mantenían pese a las mejoras distributivas que se habían procesado en el país (Mides, 2014).<sup>9</sup>

Cabe destacar que el restablecimiento parcial de la pauta hiperfocalizada de acción no significó el retorno al *framing* dominante de la extrema pobreza; por el contrario, se transformó en un intento de combinar diversas nociones que buscaron expresar la multidimensionalidad de la actual estructura de riesgos nacional.

No hay lugar a duda de que el núcleo de ideas orientadoras en el campo de la asistencia ha variado en el período analizado; no obstante, las nociones que se convierten en ideas dominantes en etapas específicas no invalidan o anulan en ninguna manera las intervenciones previas. Las prestaciones consideradas en el marco del PEQ dirigidas a la atención de una amplia gama de ‘vulnerabilidades’, no eliminaron las acciones basadas en el *frame* de ‘emergencia social’, sino que se adicionaron a esas iniciativas extendiendo su espectro de operación. De igual manera, las medidas públicas abocadas a la inclusión social en clave de programas, promocionadas en el segundo mandato del gobierno de izquierda, conviven hasta el presente con lógicas previas de las prestaciones asistenciales.

El resultado agregado de esta dinámica de renovación y ajustes en las ideas de la política asistencial pone en evidencia que si bien es posible identificar *frames* dominantes en períodos específicos, en la práctica conviven —aunque con tensiones políticas e institucionales— varias interpretaciones sobre los problemas y soluciones a implementar. Es así que la estructura de provisión pública en el campo asistencial tiende a instaurar un *frame* organizado por nociones variables ‘de lo social’ que parece expresar débiles consensos políticos sobre las prioridades y los instrumentos de intervención en esa arena de política, favoreciendo la consagración de una oferta fragmentaria de esos bienes públicos.

Más allá de las limitaciones anotadas del heterogéneo núcleo de ideas en torno a la asistencia y de los déficits sociales objeto de intervención, interesa destacar que el debate político generado a partir de las nuevas nociones de vulnerabilidad y exclusión contempló una serie de situaciones problemáticas que el tradicional concepto de pobreza no consideraba, de manera similar a lo ocurrido en los países europeos (Béland, 2007: 124).

#### 4.2. Los nuevos *frames* y la dinámica de provisión instaurada

Un análisis detallado de las políticas actuales de asistencia, ejecutadas por el Mides,<sup>10</sup> pone de manifiesto los diversos *frames* que guían estas intervenciones. El cuadro 1 evidencia una combinación de ideas y acciones dirigidas tanto a la

9 “Programas prioritarios [...] son [...] contra la exclusión que nacen a partir de una crítica respecto a cómo se estaba llegando a la población del núcleo duro de la pobreza”. Documento La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay, pág. 25. Recuperado el 20/8/2017 de [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma\\_social.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma_social.pdf).

10 La oferta asistencial a cargo del Mides es la mayor en este rubro. No obstante, existen iniciativas de esa naturaleza que están localizadas en otras dependencias estatales que no se incluyeron en el estudio porque fueron concebidas bajo parámetros tradicionales de protección (infancia en situación de abandono, jóvenes infractores, etc.).

pobreza como a la vulnerabilidad social, mostrando que la mitad de las prestaciones son hiperfocalizadas en la pobreza extrema o en situaciones de exclusión, mientras la mitad restante se dirigen al tratamiento de distintas vulnerabilidades.<sup>11</sup>

**Cuadro 1**  
Criterios de acceso a las prestaciones asistenciales

Criterio de acceso	Cantidad de programas	En porcentaje
Con focalización en situaciones de exclusión social	20	50
Con focalización mediante criterios de vulnerabilidad (económica, género, generaciones, discapacidad, etc.).	19	47,5
<b>Sin criterios de focalización</b>	1	2,5
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia basada en el Repertorio de Políticas Sociales (RPS), Mides (actualizado a 2015).

Acerca de los beneficios brindados, estos son muy variados, incluyendo desde el traspaso de renta para distintos fines (becas de estudio, mejora de los ingresos familiares, alimentación, etc.), habitación, capacitación laboral, asesoramiento en diversas áreas etc., transferencias monetarias, etc. (cuadro 2). Las características más relevantes de las medidas asistenciales, que se transforman en rasgos diferenciadores del resto de las políticas de bienestar, refieren a que una alta proporción de esas iniciativas se componen por bienes combinados; paquetes de prestaciones que evidencian el carácter integral o semiintegral de esas políticas.

**Cuadro 2**  
Bienes ofertados

Tipos de políticas ofertadas	Cantidad de programas	En porcentaje
<b>Transferencias</b>	8	20
Alojamiento, alimentación, asistencia sanitaria y cuidados	7	17,5
Asesoramiento legal y apoyo psicológico	9	22,5
Apoyos laborales (capacitación laboral, orientación vocacional, emprendimientos productivos)	9	22,5
Actividades recreativas, deportivas y culturales	3	7,5
Subsidios energéticos	1	2,5
Trámites y otros	3	7,5
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia basada en el Repertorio de Políticas Sociales, Mides (actualizado a 2015).

<sup>11</sup> Las nociones de pobreza extrema y vulnerabilidad son definidas a partir de los criterios de acceso de la población a dichas prestaciones.

Más allá que la cobertura del componente asistencial es sustantivamente inferior, por su operativa de acción focalizada que la del resto de los servicios sociales nacionales, su consagración como un eslabón permanente, aunque con orientaciones variables, supuso el reconocimiento político de situaciones sociales complejas que requieren de la atención estatal. Es así que la mayoría de las estrategias asistenciales (45%) presentan una cobertura micro, mientras que las de alcance mediano alcanzan el 15% del total de esa oferta. Por su parte, los programas de cobertura grande y masiva apenas representan el 5%, respectivamente, de ese tipo de iniciativas sociales (cuadro 3).

**Cuadro 3**  
Cobertura de las prestaciones asistenciales

Alcance del programa	Cobertura	Frecuencia	Porcentaje
<b>Micro</b>	1-1000	18	45
<b>Mediano</b>	1001-10 000	6	15
<b>Grande</b>	10 001-50 000	2	5
<b>Masivo</b>	50 001 y más	2	5
	SD	12	30
		40	100
<b>Total</b>		<b>40</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia basada en el Repertorio de Políticas Sociales (RPS), Mides (actualizado a 2015).

Una vez descritos algunos parámetros básicos de la oferta de las nuevas prestaciones de asistencia, corresponde considerar su dinámica de provisión en el marco del sistema de bienestar nacional. A tales fines, los programas asistenciales a cargo del Mides son ubicados en dos grupos de propuestas, indicativas de su modalidad de funcionamiento: *relacionales* y *singulares*. La categoría *relacional* hace referencia a iniciativas que pese a tener una orientación focalizada en poblaciones o situaciones específicas, su diseño contempla objetivos del sistema de protección y se estipulan formas de articulación con el conjunto de los servicios sociales. En cambio, las *singulares*, consisten en acciones puntuales que restringen su operativa únicamente al otorgamiento de los bienes definidos, sin concebir vínculos concretos con el resto de las políticas sociales. En otras palabras: las iniciativas de carácter *relacional* tienden a formularse en clave de planes nacionales (que incluyen una gama de medidas públicas articuladas), o en fines sistémicos (que involucran propuestas de diferentes sectoriales estatales con el propósito explícito de incidir en la modalidad de ofrecer bienestar), mientras que las propuestas *singulares* se constituyen estrategias que no trascienden el suministro de un bien público específico.

A continuación se presenta la distribución de protecciones asistenciales pertenecientes a ambas categorías analíticas (cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Alcance y articulación de las iniciativas asistenciales**

Tipo de iniciativa	Cantidad de programas	En porcentaje
Iniciativas singulares	21	52,5
Iniciativas relacionales	13	32,5
S/D	6	15
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia basada en documentos de programa y ficha técnica del Repertorio de Políticas Sociales (RPS), Mides (actualizado a 2015).

Como puede desprenderse del cuadro anterior, la amplia mayoría de las políticas asistenciales (52,5%) está diseñada solo para cumplir con sus objetivos particulares de corto plazo, sin buscar generar complementariedades con el esquema instituido de bienestar.<sup>12</sup> Solo un conjunto minoritario de estas intervenciones, apenas trece iniciativas correspondiente al 32,5% de esas protecciones, enuncian en sus objetivos la pretensión política de incidir y ampliar la agenda de temas que requieren de atención pública en pos de mejorar la distribución de bienestar existente. Es decir, estas últimas propuestas intentan promover líneas de cambio en el ‘edificio’ institucionalizado de las políticas sociales, ampliando y compartiendo los propósitos de protección. Entre esas estrategias públicas figuran el Plan Nacional de Juventudes, Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, las Transferencias Monetarias Condicionadas (AFAM) en su versión de Plan Equidad, entre otros (Midaglia y Villegas, 2017: 21).

Teniendo en cuenta la caracterización general del nuevo componente asistencial —diversas ideas guías; operativa focalizada en múltiples problemas, baja cobertura, y sin un claro propósito de ensamblar las acciones de bienestar— resulta evidente que la provisión de estos bienes expresa una lógica de funcionamiento fragmentada, o mejor dicho, atomizada, en la cual una proporción significativa de las iniciativas se agotan o finalizan sus cometidos con la entrega de sus específicas prestaciones.

En ese contexto institucional, contemplando el papel del Mides, en tanto entidad aglutinadora y coordinadora de este tipo de políticas sociales, es pertinente considerar la coexistencia de programas respaldados en distintos *frames* de política, que se han adicionado sin una clara articulación en ese universo de protecciones, abriendo alternativas para producir desde ruidos hasta solapamientos en ese universo de intervenciones públicas. Se torna innegable que la posible generación de esos problemas institucionales de provisión social obedece a las

<sup>12</sup> Cabe señalar que ese universo (medidas sociales) se compone de prestaciones puntuales, tales como: refugios-habitación, tarjeta de alimentación, asistencia sanitaria para casos específicos, etc., y se anexan intervenciones que suponen formas especiales de trabajo social (seguimiento de familias, asesoramiento sobre servicios o trámites públicos, entre las más destacadas).

definiciones políticas y conceptuales sobre el núcleo de ideas que organizan estas nuevas políticas sociales.

Esta dinámica específica de protección se agrega a un esquema nacional de bienestar en el que deben convivir líneas clásicas de políticas sociales, sectoriales, universales y con cierto nivel de estratificación de los beneficios que distribuyen, con otras relativamente nuevas, focalizadas en situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Los diferentes paquetes de prestaciones sociales requieren de articulaciones y coordinaciones para evitar o en su defecto minimizar la consagración de un Estado Social en el que predomine una lógica de amparo social dualizada entre públicos pertenecientes a distintos estratos económicos; segmentada entre bienes de diversas calidades; y descoordinada, tendiente a dispersar los esfuerzos realizados de inversión social (Antía *et al.*, 2013).

#### **4.3. El relato institucional de la operativa fragmentada de la asistencia social**

Con la finalidad de completar el estado de la situación de las políticas asistenciales, se exponen las opiniones de las autoridades encargadas de su provisión, poniendo énfasis en los *sets* de ideas implicados en sus discursos. En este sentido, es pertinente lo expresado por Campbell quien plantea que las ideas no son solo instrumentos puros en manos de poderosos actores sociales y políticos, sino que ayudan a construir las propias metas de los actores políticos (Campbell, 2004).

En líneas generales, y coincidiendo con el análisis realizado previamente en este artículo, existe un reconocimiento unánime entre los responsables de estas provisiones sociales, que su modalidad de distribución es claramente fragmentaria y en oportunidades se producen solapamiento de distinta índole (entre las propias prestaciones de asistencia o entre estas y las políticas sectoriales).

Ahora bien, más allá de esa visión generalizada sobre la operativa fragmentada, se ponen de manifiesto la existencia de énfasis diferenciales sobre el diagnóstico global de funcionamiento de esa área, mediante dos discursos con posiciones relativamente disímiles. Por un lado, para algunos de los entrevistados, esta modalidad de provisión es una característica de la oferta social nacional de los últimos treinta años, dada por la incorporación gradual de programas dirigidos a la pobreza y vulnerabilidad en distintos organismos públicos, sin parámetros claros de articulación y dispositivos de acción. Desde este discurso, se considera que la presencia del Mides como entidad coordinadora del campo social tendió a moderar esa lógica dispersa de intervención, aunque resta aún trabajo en ese rubro.

Por otro lado, una segunda línea discursiva agrupa a quienes consideran que la forma atomizada de la oferta asistencial también se expresa en las prestaciones a cargo de ese nuevo ministerio social, debido al funcionamiento simultáneo de programas, con pautas equivalentes de acción que abordan el mismo universo poblacional. No obstante, se alerta sobre los intentos políticos e institucionales unificadores de esas propuestas públicas.

Ahora bien, con independencia del legado de provisión heredado o fomentado en el presente, se identifica una gama de causas que inciden en la consagración de una operativa fragmentaria de distribución de este tipo de bienes sociales, que presenta un considerable grado de acuerdo entre las autoridades entrevistadas (cuadro 5). En primer lugar, se señala la ausencia de una visión política compartida sobre la manera de abordar los déficits de inclusión social o situaciones de inestabilidad económica, que produce serias dificultades en el armado de un paquete articulado (integral e intersectorial) de prestaciones de asistencia. Es de esperarse que los distintos núcleos de ideas que organizan estas intervenciones generen perspectivas políticas distintas acerca de la conformación de esta arena de política pública.

En segundo lugar, se identifica por causa adicional la tendencia de las agencias ministeriales clásicas a asimilar los problemas sociales a los parámetros tradicionales de intervención; en un formato sectorial y sin atender a particularidades en materia de vulnerabilidades específicas. De esta manera, las trayectorias vitales de los ciudadanos que se diferencian del ciclo promedio de desarrollo, parecen no tener lugar en el repertorio de las protecciones nacionales (tercera edad sin aportes a la seguridad social; jóvenes que no estudian ni trabajan; infancia en riesgo sanitario, etc.). Estos vacíos de provisión pública tienden a reforzarse porque las instituciones sectoriales del área social entienden que las poblaciones en condiciones socioeconómicas críticas no integran su nómina de beneficiarios. Es decir, las agencias clásicas proveedores de bienestar público no parecen contar con dispositivos específicos y capacidad institucional para administrar situaciones sociales que se inscriben en los límites admitidos por el sistema.

En tercer lugar, y con un importante reconocimiento entre los informantes, existen serios problemas en el funcionamiento de los espacios de coordinación interinstitucional convocados por la nueva entidad ministerial. Si bien al Mides se le adjudicó la tarea de coordinar la oferta asistencial, los ámbitos consagrados para esos fines, además de ser una novedad para el estilo sectorial de gestión estatal, no parecen disponer de suficientes incentivos y autoridad institucional para lograr el objetivo encomendado. Se destacan diferentes dificultades en lo operativo relativas a esas instancias.

Entre las dificultades, por un lado, una integración de escaso valor político-institucional, ya que los miembros participantes carecen de la suficiente autoridad para tomar decisiones, poniéndose de manifiesto la escasa jerarquización de las sectoriales de estas esferas de colaboración e intercambio. Por el otro, un obstáculo que refuerza las deficiencias de coordinación refiere a la ausencia de una fluida comunicación entre esos ámbitos, reproduciendo de alguna manera la lógica de provisión asistencial; es decir, los espacios parecen no conseguir diferenciarse de la dinámica de acción que asumen esas prestaciones, probablemente porque los acuerdos interinstitucionales son múltiples y variados, además inciden los diferentes estatus institucionales de esas instancias (nivel micro, meso y macro), a lo que se agrega la nítida diferenciación de ideas de protección orientadora de esos diversos paquetes de bienes sociales (universales-asistenciales).

Adicionalmente, en materia de coordinación se admiten motivos de índole operativa que impiden la complementación de las prestaciones sociales; los problemas se centran esencialmente en la falta de lineamientos políticos claros y de estímulos institucionales o económicos para invertir el tiempo funcional en actividades de articulación de las intervenciones, que se presentan de manera difusa. Interesa señalar que esta apreciación acerca de la coordinación se centra en la orientación de esa tarea, más que en el funcionamiento de los espacios institucionales que la enmarca.

### Cuadro 5

#### Factores que refuerzan la fragmentación de la provisión de asistencia según autoridades

Factores	Frases indicativas
Ausencia de sólidos consensos políticos sobre la temática de pobreza y vulnerabilidad	“[F]altan ciertos acuerdos políticos más generales. No hay suficiente mandato político en estos temas [...]”.
Enfoque tradicional de las necesidades sociales	“[H]ay un entendimiento tradicional de las necesidades de las personas [...]. No se manejan escenarios heterogéneos, [...] situaciones especialmente complejas”.
Estigma de la población pobre o vulnerable	“[H]ay una creencia de pobres le corresponden al MIDES en el área que sea. [...] las sectoriales rechazan esta población. [...] Entonces no te queda otra que bridar ese servicio de salud, educación u otra competencia que debería estar a cargo de las sectoriales”.
Problemas con los espacios instituidos de coordinación de políticas	“[P]or integración de personas que no tienen poder decisiones [...]”. “[P]or falta de comunicación con otras instancias coordinadoras”. “[P]or falta de incentivos para coordinar con las sectoriales. [...] No es claro lo que está en juego”.

Fuente: Elaboración propia basada en la información de entrevistas en profundidad a encargados de prestaciones asistenciales, Mides (2017).

#### 4.4. El rol de los ‘expertos’ en la nueva arena de política social

Si bien se han expuesto las principales causas que parecen reforzar el funcionamiento atomizado de la asistencia social, según los responsables de esa arena de política, se ha detectado un grupo específico de elementos estratégicos que contribuye de igual manera a afianzar esa dinámica de acción, y que por su relevancia académica y política merece un tratamiento pormenorizado. En este sentido, se hace referencia a los intereses políticos, burocráticos y técnicos.

Dentro del universo de actores, denominados como ‘expertos’, es posible identificar diferentes categorías. En este artículo se definen como ‘técnicos’ a aquellos actores que poseen poder de decisión en definiciones claves del proceso político

y basan su legitimidad —o parte de ella— en virtud de la posesión de credenciales técnicas. Por otra parte, los llamados ‘tecno-políticos’ serían los productores de conocimiento con inserción y cercanía con los representantes estrictamente políticos (ideológicamente afines, simpatizantes partidarios, militantes, etc.); es decir, un experto con adscripción partidaria orgánica (Joignant, 2011; entre otros).

Finalmente, la burocracia se refiere a un cuerpo social formado por los funcionarios o empleados públicos que están a cargo de llevar a cabo la gestión diaria de los paquetes de políticas. La importancia de estos agentes se torna clave en un área como la de asistencia, que no cuenta con actores colectivos con capacidad de tornarse interlocutores (la pobreza carece de organización) en la definición de las líneas de protección y el núcleo de ideas que las sustentan. De este modo, mientras en otras arenas de política (salud, educación, trabajo, entre otras), los equipos técnicos deben negociar el marco interpretativo que guía la intervención pública con organizaciones socioeconómicas (gremios, corporaciones, sindicatos, etc.), la particularidad de la asistencia social radica en que los beneficiarios se constituyen en una nómina dispersa de ciudadanos, sin capacidad de actuar en conjunto y armar coaliciones políticas.

En consecuencia, los expertos se transforman en referentes esenciales para la definición de las ideas que estructuran la política asistencial. En otras palabras: la falta de actores colectivos inhibe la conformación de agendas asociadas a las demandas potenciales o latentes de los beneficiarios. En su lugar, los representantes políticos sin lugar a dudas, pero también los técnicos asumen el papel de intérpretes de las necesidades de las poblaciones en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. La falta de voz pública se sustituye por el conocimiento experto en ese campo social.

Además, el creciente poder de los técnicos en la provisión de protección se explica también por la progresiva complejidad de la actual estructura de necesidades y riesgos sociales, lo que demanda un creciente nivel de especialización para administrar nuevos problemas, a la vez que brindar respuestas adecuadas y financieramente sustentables.

Se advierte también la existencia de fuertes compromisos técnico-funcionales con las prestaciones asistenciales, que generan comportamientos y evaluaciones defensivas de los programas, que en oportunidades no alcanzan los resultados esperados. A esa situación se agregan, como frenos adicionales para revisar este grupo de políticas, que las modalidades de trabajo establecidas son intensivas en mano de obra técnica o burocrática, y por ende, la introducción de ajustes podría incidir en la reducción de los puestos de trabajo. Las intervenciones públicas en entornos de vulnerabilidad social requieren de apoyos expertos personalizados en acompañamiento, asesoramiento y revinculación con servicios públicos universales, que generen incorporaciones significativas de técnicos en el marco de esa arena de política pública.

## Cuadro 6

## Relación entre la operativa fragmentaria y el rol de los ‘expertos’, según autoridades

Principales razones técnicas	Frases indicativas
Poder del cuerpo tecnocrático por complejidad social	“[S]e ha generado mundo de tecnocracia” que tiene un vínculo muy importante con lo político. Hoy [...] dada la complejidad de los temas se necesita [...] un tecnócrata”.
Falta de actores colectivos	“[L]os intereses técnicos proliferan más en áreas donde no hay actores colectivos, como en la pobreza [...]. En aquellos lugares donde hay una asimetría grande de poder es en la que se propaga más la técnica”.
Estrecha vinculación con el programa	“[C]riterio de identidad con el programa [...]. Generan cierta apropiación con el tipo de intervención.”
Fuentes laborales	“[D]efienden los programas [...] porque son su fuente de trabajo”.

Fuente: Elaboración propia basada en la información de entrevistas en profundidad a encargados de prestaciones asistenciales, Mides (2017).

Por último, para cerrar las explicaciones en torno a la reproducción de una oferta asistencial fragmentaria, se identifica los clásicos intereses políticos centrados en la visibilidad pública en el fomento de intervenciones específicas, ya sea para la obtención de ganancias electorales o en sus carreras políticas. La incidencia habitual de este tipo de motivaciones políticas que trascienden a la arena de la asistencia social determinó que no se incluyera este punto en el cuadro anteriormente expuesto.

La identificación de una dinámica fragmentaria de estas prestaciones sociales y la admisión de diversas trabas políticas e institucionales para remover ese estilo de protección, no parece cercenar la discusión de alternativas correctivas tendientes a potenciar el esquema de bienestar nacional. Es así que se manejan distintas soluciones para mejorar la modalidad de distribución de este tipo de bienes públicos, que abarcan desde incorporación sostenida de instrumentos operativos de gestión (planificación estratégica), pasando por la revisión detallada de los espacios de coordinación de políticas sociales existentes y la adjudicación de recursos financieros para asegurar una operativa fluida, hasta la promoción de un cambio de la oferta asistencial de distinta envergadura. En este último plano, se considera la posibilidad de reorganizar estos bienes en un conjunto reducido de ‘grandes prestaciones’, estructuradas en líneas programáticas de intervención (extrema pobreza; poblaciones con vulnerabilidades específicas, incapacidad, desocupación, etc.), tendientes a simplificar las interpretaciones de las ideas guías y de los instrumentos de acción. En una versión más extrema, se considera la implantación de un sistema unificado de beneficios asistenciales, articulado por una única noción, aunque abarcativa, de ‘lo social’.

Más allá de la percepción de ‘ruidos’ o ‘fallas’ en la lógica de distribución de estos bienes públicos, se constata la vigencia de un discurso institucional común, relativamente positivo sobre la experiencia acumulada en este rubro. En esa visión se enfatiza el proceso de aprendizaje logrado desde la creación de la entidad especializada en temas de pobreza y vulnerabilidad. Además, se destacan los esfuerzos realizados para que las situaciones sociales extremas ganaran cierto reconocimiento en la órbita estatal y se le asignaran recursos financieros estables del presupuesto nacional.

La siguiente afirmación revela la perspectiva compartida entre los responsables de las propuestas de asistencia:

Sí, hay un avances, [...] pero por supuesto que hay distancia entre lo deseable y lo que realmente se consiguió [...]. El Estado se reformó pero no se revolucionó [...]. Los programas diseñados, más allá de que se organizaron de diferente manera, estuvieron enfocados hacia donde habían nuevos riesgos. Se intentó girar recursos financieros para ahí, pero la estructura básica del gasto uruguayo sigue más o menos permanente [...] centrada en la seguridad social típica (Entrevistas en profundidad, autoridades políticas del área de asistencia social).

Finalmente, para cerrar este análisis, es oportuno plantear que la consagración de un componente estable de asistencia social no modificó sustantivamente el sistema de bienestar del país en lo relacionado con la distribución del gasto público y la preeminencia de la gestión sectorial de los beneficios sociales. No obstante, corrigió los vacíos de intervención pública, asegurando la incorporación de grupos excluidos de la protección social pública. La institucionalización del componente de asistencia tendió a consagrar la responsabilidad estatal con relación a los problemas de esos segmentos más desfavorecidos de población, a la vez que se complementaba la arquitectura instituida de bienestar.

## 5. Consideraciones finales

El análisis realizado acerca del nuevo componente de políticas de asistencia en Uruguay (2005-2015), y su potencial complementariedad con el resto de los servicios sociales, en particular, los de orientación universal, evidencia dificultades debido a su operativa fragmentaria de distribución de bienes. Esa dinámica de provisión asistencial se explica fundamentalmente por la confluencia de varios *frames* de ideas sobre la pobreza y la vulnerabilidad, que ponen de manifiesto la ausencia de sólidos consensos políticos sobre el tratamiento de complejas situaciones sociales y, en consecuencia, de los dispositivos asistenciales a desarrollar y estabilizar.

Los distintos núcleos de ideas de esas nuevas políticas sociales se expresan en intervenciones focalizadas en múltiples problemas, en ocasiones solapadas; en la coexistencia de acciones puntuales (*singulares*) junto con políticas (*relacionales*), con cierta prevalencia de las primeras; y en la predominio de programas de muy baja cobertura, entre manifestaciones más destacadas del estilo de protección.

Además, se identifica otro conjunto de factores políticos e institucionales que refuerzan esta lógica dispersa de oferta pública, entre los que se destacan: la falta de un mandato político preciso de colaboración entre las agencias sectoriales del área social; problemas de los espacios instituidos de coordinación de política, carentes de suficiente autoridad institucional y recursos financieros para favorecer prestaciones articuladas; la prevalencia de un enfoque tradicional de las necesidades sociales; y el estigma de la población pobre o vulnerable, entre otras. Por último, se considera como un elemento estratégico, que adquiere una relevancia particular en esta arena política, puesto que el rol de los expertos tiende a modelizar y justificar las opciones de políticas asistenciales establecidas, frente a la debilidad organizativa de los beneficiarios

Este artículo muestra que los *frames* tienen un papel importante en el fomento de cambios de las políticas públicas, en particular de las sociales, transformándose en una fuente relevante de modificación e innovación. No obstante, importa señalar que las ideas tienen una incidencia decisiva en determinadas condiciones institucionales y políticas. En consecuencia, factores relativos a quienes son los actores de peso en cada caso y cuáles son sus intereses, así como la presencia de obstáculos institucionales y políticos pueden socavar o promover alternativas de políticas concretas.<sup>13</sup>

Más allá de las particularidades de la provisión de la asistencia social, los marcos ideacionales que la sustentan y de intereses de los agentes políticos y técnicos involucrados en esa arena, cabe destacar que este nuevo componente de políticas sociales tiende a completar la arquitectura de bienestar uruguaya, ofertando protección a poblaciones que en escasas oportunidades recibió una atención pública estable. En este sentido, se incluyó en el esquema nacional de bienestar, bajo reglas de juego explícitas, a sectores sociales que se inscribían en los márgenes del sistema, recibiendo, en ocasiones, beneficios establecidos por criterios informales de distribución.

Cabe agregar que la estabilización de este núcleo de políticas, respaldado en un set variado de ideas de pobreza y vulnerabilidad, deja en evidencia que este tipo de problemáticas sociales se incorporó en la agenda pública de la región, incluida la uruguaya.

---

13 Esta definición de 'institución' está basada en la perspectiva del institucionalismo histórico (Hall y Taylor, 1996).

## 6. Bibliografía

- Antía, Florencia, Marcelo Castillo, Guillermo Fuentes y Carmen Midaglia (2013). “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Número temático sobre Estados de bienestar en América Latina n.º 1, vol. 22: 171-94.
- Antía, Florencia, Fabricio Carneiro, Marcelo Castillo, Guillermo Fuentes y Belén Villegas (2017). “Orígenes del bienestar en Uruguay: explicando el universalismo estratificado”. En Carmen Midaglia, coord. *Serie de Documento de trabajo*. Uruguay: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Recuperado el 16/8/2017 de <http://cienciassociales.edu.uy/institutodecienciapolitica/wp-content/uploads/sites/4/2017/06/Coaliciones-y-bienestar2.pdf>.
- Atkinson, Robert & Davoudi, Simin (2000). “The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities”. *Journal of Common Market Studies* n.º 3, vol. 38: 427-448.
- Barbieri, Nicolás (2012). “A narrative-interactionist approach to policy change analysis. Lessons from cultural policy domain”. Ponencia presentada en IPSA World Congress, Madrid, 8-12 July. Recuperado el 16/8/2017 de [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_17586.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_17586.pdf).
- Béland, Daniel (2007). “The social exclusion discourse: ideas and policy change”. *Policy & Politics* n.º 1, vol. 35: 123-139.
- Campbell, John L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2010). *El Progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Cepal. Recuperado el 16/8/2017 de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2977/S2010622\\_es.pdf;jsessionid=85C7B46BC82F52272ED6E599017A5645?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2977/S2010622_es.pdf;jsessionid=85C7B46BC82F52272ED6E599017A5645?sequence=1).
- Ferree, Myra, William Marx Gamson, Rucht Gerhards & Dieter Jürgen (2002). *Shaping abortion discourse: Democracy and the public sphere in Germany and the United States*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Filgueira, Fernando (1998). “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. En Brian Roberts, coord. *Ciudadanía y política social latinoamericana*. San José: Flacso-Costa Rica/SSRC: 71-116.
- Goffman, Erving (1974). *Frame analysis. An Essay on the Organization of Experience*. Boston: Northeastern University Press.
- Gough, Ian & Good Wood (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Hall, Peter (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.

- \_\_\_\_\_ (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*. University of New York n.º 25: 275-296. Recuperado el 16/8/2017 de <https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/CompPol-1993-Hall.pdf>.
- Hansen, Randall & King Desmond (2001). "Eugenic Ideas, Political Interests, and Policy Variance: Immigration and Sterilization Policy in Britain and the U.S." *World Politics*, vol. 53: 237-263.
- Joignant, Alfredo (2011). "Tecnócratas, technopols y dirigentes de partido: tipos de agentes y especies de capital en las elites gubernamentales de la Concertación (1990-2010)". En Alfredo Joignant y Pedro Güell, comp. *Notables, tecnócratas y mandarines: elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Midaglia, Carmen y Marcelo Castillo (2014). "Cuando baja la marea: los cambios de las protecciones sociales en América Latina en el siglo XXI". *Revista Horizontes Latinoamericanos*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, vol. 3: 13-37.
- Midaglia, Carmen y Milton Silveira (2011). "Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay". En Carlos Barba Solano y Néstor Cohern, coord. *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: Clacso/CROP: 225-251.
- Midaglia, Carmen Rafael Tejera (2016). "Uruguay del Pepe Mujica: los cambios procesados en el campo de la asistencia social". En Nicolás Betancur y José Miguel Busquets, coord. *El decenio progresista: las políticas públicas de Vázquez a Mujica, Montevideo*. Uruguay: Editorial Fin de Siglo-Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
- Midaglia, Carmen y Belén Villegas (2017). "La asistencia social y su papel en la protección regional: el caso uruguayo". Número temático *Welfare States, Labour Rights and Basic Income in Latin America International*. Comparative Research Programme on Poverty -CROP. México D. F.: Siglo XXI Editores (en proceso de publicación).
- Midaglia, Carmen *et al.* (2017). "Orígenes del bienestar en Uruguay: explicando el universalismo estratificado". *Serie de Documento de trabajo*. Uruguay: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Recuperado el 16/8/2017 de [http://cienciassociales.edu.uy/institutodecienciapolitica/dols\\_icp/](http://cienciassociales.edu.uy/institutodecienciapolitica/dols_icp/).
- Morel, Nathalie, Bruno Palier & Joakim Palme (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. United Kingdom: Press University of Bristol.
- Moreno C., Juan C. (2008). "El concepto de vulnerabilidad social en el debate en torno a la desigualdad: problemas, alcances y perspectivas". *Working Paper Series* n.º 9. Miami: Center for Latin American Studies/University of Miami. Recuperado el 16/8/2017 de <http://www.sitemason.com/files/h2QrBK/WORKING%20PAPERS%209.pdf>.
- Moser, Caroline (1998). "The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies". *World Development*. United Kingdom: The World Bank n.º 1, vol. 26: 1-19.

- Rein, Martin & Donald Schon (1993). "Reframing policy discourse". En Frank Fisher & Jhon Forester, ed. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham. Duke University Press: 145-166.
- \_\_\_\_\_ (1994). "Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies". *The Academy of Management Review* n.º 2, vol. 21: 576-579.
- Schmidt, Vivien & Claudio Radaelli (2004). "Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues". *West European Politics* n.º 2, vol. 27: 183-210.
- Snow, David, Burke Rochford Jr, Steven Worden & Robert Benford (1986). "Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation". *American Sociological Review* n.º 4, vol. 51: 464-481.
- Van Hulst, Merlijn & Dvora Yanow (2009). "The political process promise of policy framing". Prepared for ECPR Joint Workshops, Workshop 19: Studying the Political through Frame Analysis. Lisbon, 14-19. Recuperado el 16/8/2017 de <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/96237c13-b942-4199-a9da-4a629c9702fc.pdf>.

### Documentos y páginas web consultadas

- Plan de Atención de la Emergencia Social [Panés]. Recuperado el 16/8/2017 de <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/36991/1/panes.-presentacion-de-diseno-de-evaluacion.-2005-2007.pdf>.
- Plan de Equidad [PEQ]. Recuperado el 16/8/2017 de [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf).
- Repertorio Nacional de Políticas Sociales. En Observatorio Social/Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado el 16/8/2017 de [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma\\_social.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma_social.pdf).
- Observatorio Social / Ministerio de Desarrollo Social [Mides]. Recuperado el 16/8/2017 de <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/>.

# Estado de bienestar, políticas públicas y desigualdad interétnica: reflexiones teóricas para un análisis aplicado a Ecuador<sup>1</sup>

*Welfare state, public policies and interethnic inequality: Theoretical reflections for an applied analysis to Ecuador*

Jeannette Sánchez Zurita

Directora de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Santiago de Chile

Correo electrónico: jeannette.sanchez@cepal.org

*Recibido: 14-julio-2017. Aceptado: 11-septiembre-2017.*

## Resumen

Este artículo recoge parte del debate teórico y referencial sobre Estado de bienestar, políticas de educación y transferencias monetarias y sus posibles efectos en la desigualdad interétnica. Ecuador habría contado con un Gobierno con autonomía relativa y voluntad política a favor de la igualdad en el período 2007-2014, considerando el incremento en el gasto social y la activación de políticas socioeconómicas hacia el desarrollo social. La población indígena, excluida históricamente de los servicios sociales fue beneficiada de esas políticas, el punto de la reflexión es si ello ha afectado las brechas interétnicas. Se analiza desde la implicación teórica y la evidencia referencial de otros países, lo que las políticas de educación y de transferencias monetarias pueden aportar para una mayor igualdad interétnica por medio de mejoras en la educación y el ingreso. Los referentes teóricos analizados orientan la formulación de hipótesis sobre el efecto de las políticas de educación y transferencias monetarias para un estudio aplicado al caso ecuatoriano en un período activo de políticas socioeconómicas.

---

<sup>1</sup> Este artículo es una versión ajustada del capítulo I de la tesis doctoral de la autora denominada “Política educativa y protección social: convergencia interna y etnicidad en Ecuador, 2007-2014”, preparada para el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona y aprobada en mayo del 2017.

**Palabras claves:** Estado de bienestar, políticas públicas, educación, protección social, transferencias monetarias, etnicidad, población indígena.

## Abstract

This article shows part of the theoretical and referential debate on the welfare state, education and monetary transfers policies and their possible effects on interethnic inequality. Ecuador would have had a government with relative autonomy and political will in favor of equality during the period 2007-2014, considering the increase in social spending and the activation of socioeconomic policies towards social development. The indigenous population, historically excluded from the social services has benefited from these policies. The point of reflection is whether this has affected interethnic gaps. The theoretical references analyzed in this work guide the formulation of hypotheses on the effect of education and monetary transfers policies for a study applied to the Ecuadorian case in an active period of socioeconomic policies.

**Keywords:** Welfare state, public policies, education, social protection, monetary transfers, ethnicity, indigenous population.

## 1. Introducción

Ecuador ha sido históricamente un país con alta desigualdad general e interétnica, esta última originada en la historia del coloniaje español. Pese al mejor desempeño social de la última década, la sociedad ecuatoriana sigue siendo socialmente jerarquizada, con la población indígena en la parte baja de la jerarquía. El Estado ecuatoriano en ciernes y mayoritariamente captado por los grupos de poder económico, nunca pudo provocar una transformación que permitiera una mayor igualdad entre la población blanco mestiza y la población indígena. Sin embargo, en la última década del presente milenio, el Gobierno ecuatoriano impulsó un Estado social con un mayor rol en la regulación económica y en el bienestar. En este contexto, es importante preguntarse si las políticas públicas pueden haber provocado algún cambio en la inercia histórica de la desigualdad interétnica.

La reflexión se centra en los debates y vínculos teóricos entre Estado de bienestar, políticas públicas e igualdad. Se escoge dos políticas específicas que apoyan el fortalecimiento de capacidades de la población: educación y protección social, particularmente transferencias monetarias. La igualdad considerada es la igualdad horizontal con criterio de etnicidad. El objetivo de este artículo es generar un andamiaje teórico que sugiera hipótesis sobre los efectos que han podido tener políticas como la educación y las transferencias monetarias condicionadas sobre la desigualdad entre la población blanca y la población indígena en Ecuador durante la última década.

En términos metodológicos se acude a la revisión de literatura académica relevante o de documentos de trabajo más aplicados sobre análisis referenciales en las políticas de interés. En un primer nivel se trata la reflexión teórica sobre el Estado, las políticas públicas y la igualdad, y particularmente la discusión sobre la política social y el Estado de bienestar. En este nivel se consideran las reflexiones clásicas de autores como Esping-Andersen (1993, 1999), Sckocpol (1985), Wood y Gough (2006), reflexiones aplicadas a la realidad regional como Martínez (2007) y Filgueira F., Erradonea F. y Kaztman R. (2008), y reflexiones aplicadas al caso ecuatoriano como las de Ubasart-González y Minteguiaga (2017) y Minteguiaga y Ubasart-González (2013). Sobre las reflexiones en políticas públicas y desigualdad interétnica son muy relevantes los trabajos de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008) y Figueroa (2010), y los aportes más institucionales de organismos como la Cepal (2010, 2012, 2014).

En el nivel de los debates sobre la educación, los ingresos y la etnicidad, se considera los debates clásicos que vinculan positivamente la educación y la movilidad social bajo la teoría del capital humano con los trabajos de Becker (1979, 1993) y críticos como Figueroa (2010), y se revisa los trabajos más contemporáneos como los de Kanbur y Stiglitz (2015), Piketty (2015), y otros trabajos más relacionados a la vinculación educación y retornos económicos por criterios de etnicidad, como los de Hamilton, Darity, Price, Sridharan y Tippet (2016) o de Emmons y Noeth (2015). Particular atención se pone a los trabajos de Figueroa (2010) dado que este autor desarrolla un modelo más aplicado al mundo andino y vincula la educación y los ingresos con criterio de etnicidad, preocupado particularmente con la desigualdad que atraviesa la población indígena.

Finalmente, se discute sobre los análisis de políticas de transferencias monetarias y sus posibles efectos en educación, bienestar y desigualdad. En este caso, la literatura revisada trata sobre análisis más aplicados y empíricos de los programas existentes. Se analiza los debates de quienes están a favor o en contra, y de aquellos que critican pero sugieren modificaciones readecuando los mismos programas. Se consideran sobre todo los trabajos que han hecho balances más regionales con autores como Cecchini y Madariaga (2011), Friszbein y Schady (2009) y Bastagli *et al.* (2016). En esta parte, se busca especialmente contextualizar el debate y destacar la limitación observada en evaluaciones centradas en los temas distributivos con criterio de etnicidad.

El artículo se estructura en seis secciones incluyendo la introducción. La segunda trata sobre los debates entre Estado, políticas pública e igualdad, considerando autores clásicos y autores contemporáneos que han discutido los temas referidos en la región y particularmente en el caso ecuatoriano. La tercera se centra en los debates de desigualdad, exclusión y etnicidad, para el caso de sociedades multiétnicas y jerarquizadas, como la ecuatoriana. La cuarta y quinta tratan particularmente las políticas y variables de interés en el campo teórico y en algunos referentes de análisis aplicado: educación, ingresos y etnicidad, y, políticas de transferencias monetarias respectivamente. En ambos casos se busca ver la relación entre la política pública y las brechas de desigualdad interétnica, considerando tanto la teoría como los análisis aplicados. Finalmente, se formulan

algunas conclusiones del análisis realizado para orientar la investigación empírica sobre la relación entre las políticas de educación y transferencias monetarias y sus efectos en las brechas interétnicas.

## 2. Estado, políticas públicas e igualdad

En este acápite se analiza y relaciona los temas del Estado, las políticas públicas y la igualdad desde la óptica de las distintas teorías. De partida, se escoge el concepto de Estado de bienestar con autonomía relativa de cualquier clase o grupo social, con capacidad de plantearse objetivos y acuerdos frente al bien público (Skocpol, 1985). Por supuesto, esa capacidad puede variar en el tiempo y en función de los gobiernos de turno y corresponde por tanto a arreglos políticos en circunstancias históricas específicas, que pueden condicionar variaciones en ese Estado de bienestar (Esping-Andersen, 1999).

Se asume la categoría de Estado de bienestar, como categoría analítica contextual, que da cuenta de la forma como se organiza el Estado para apoyar la producción y distribución de bienestar, y régimen de bienestar como una categoría más amplia que incluye, por un lado, no solo la política social sino la política económica (Esping Andersen, 1993), y, por otro lado, la acción conjunta e interdependiente no solo del Estado, sino del mercado<sup>2</sup> y la familia para promover el bienestar (Esping-Andersen, 1999).

El Estado de bienestar del que trataremos, por otro lado, no es el clásico Estado de bienestar de los países desarrollados que desde el poder político apoya a cubrir las necesidades de seguridad de los ciudadanos basada en beneficios generalizados de protección social, servicios sociales y regulaciones del mercado laboral. El Estado de bienestar tratado en el caso ecuatoriano, en el contexto de una década de auge económico y estabilidad política correspondiente al período 2007 al 2014, es un Estado en transición en el cual conviven varios regímenes de bienestar. Primero, existe un régimen de bienestar que progresivamente va activando más políticas de Estado para favorecer el bienestar de sus ciudadanos, y en este sentido es un régimen de bienestar más institucional, menos mercantilizado (Ubasart-González y Minteguiaga, 2013). Segundo, convive un régimen de seguridad informal (Wood y Gough, 2006), impulsado por redes familiares y comunitarias, o régimen de bienestar familiarista (Martínez, 2005, 2007).

Wood y Gough (2006) consideran a los regímenes de bienestar de distinto alcance en países con bajo nivel de desarrollo relativo, mercados laborales y financieros imperfectos, y con baja capacidad del Estado para compensar los resultados inequitativos de estos mercados clave en sociedades con puntos de partida de alta desigualdad. En estas condiciones ni el Estado, ni el mercado, ni las comunidades logran por sí solos generar estructuras suficientes para satisfacer

2 Mercado se entiende, en este contexto, por un lado, como la provisión de bienes y servicios por parte de empresas privadas, y, por otro lado, como el acceso al bienestar social mediante la incorporación de los individuos al mercado laboral.

las necesidades humanas de medios de vida. Así, los autores referidos plantean dos regímenes de metabienestar adicionales, a los que correspondería un régimen de bienestar real o potencial (de mayor presencia estatal), que interactúan de distinto modo en los países de menor desarrollo relativo: regímenes de seguridad informal en los cuales prevalecen las relaciones familiares y comunitarias para satisfacer las necesidades de seguridad de los ciudadanos; y regímenes de inseguridad que ni siquiera cuentan con mecanismos informales estables para mitigar la ausencia de seguridad de los medios de vida.

La manera como se consolidan los Estados y su rol en la protección de los ciudadanos depende de procesos históricos concretos. En la práctica, los autores observan una interacción entre estos regímenes. En el caso de Latinoamérica se sitúa dos grupos de países con distintos índices de desarrollo humano y participación del gasto público en educación y salud en el producto interno bruto (PIB), y distinto nivel de flujos internacionales provenientes de la cooperación y las remesas. Con base en estos indicadores se define un grupo de países con regímenes de Estados de bienestar real o potencial que tienen índices de desarrollo humano alto y alta participación del Estado en los servicios sociales claves referidos (educación y salud); aquí incluyen sobre todo los países del cono sur de Latinoamérica.

Entretanto, se define a un grupo de países que interactúan con regímenes de seguridad informal más efectiva, que tienen índices de desarrollo humano medio o alto, relativamente baja o mediana participación del gasto social en los servicios referidos en el producto interno bruto, y baja presencia de flujos internacionales. En ese grupo se sitúa a Ecuador que corresponde a un país de más tardía industrialización, con amplias capas de población rural de pequeña producción campesina —no toda proletarizada— y un amplio sector de trabajadores urbanos informales con acceso limitado a la seguridad social. En Ecuador, el acceso a la educación y a la salud ha sido limitado en el tiempo, si bien se han registrado importantes avances, particularmente en los últimos años.

En el caso de América Latina, autores como Huber (2002) analizan los modelos emergentes de la región en las décadas de 1980 y 1990, identificando una tendencia global hacia modelos neoliberales con una reducción del Estado en las políticas económicas y sociales. Otros autores como Martínez (2005, 2007) al analizar el caso latinoamericano, también observan características compartidas de los regímenes de bienestar en la región, que se resumen en mercados laborales ineficientes, débiles políticas públicas y un importante rol de las familias y de las mujeres. Estas características dan el carácter informal a los regímenes de bienestar en la región. Se identifican tres tipos de regímenes de bienestar, considerando cuatro dimensiones que son el grado de mercantilización de la fuerza de trabajo y la protección; el grado de desmercantilización del bienestar, es decir el acceso a servicios básicos públicos; el grado de familiarización, es decir el grado de dependencia del trabajo no remunerado de la mujer; y el desempeño en términos de las condiciones de vida. Estos regímenes son el estatal-productivista, en el cual el Estado solo interviene cuando el mercado falla, el estatal proteccionista, en el

cual el Estado interviene incluso donde el mercado actúa, y el familiarista, en el cual el rol de la mujer, la familia y la comunidad es muy importante para cubrir los faltantes del Estado en la atención a los riesgos sociales. De acuerdo con esta clasificación, Ecuador estaría considerado en el grupo de países con un régimen de bienestar familiarista (Ubasart-González y Minteguiaga, 2017).

Los estudios comparativos de Martínez (2007) hacen referencia, sin embargo, a los años previos al período de estudio planteado para Ecuador. Durante el período del 2007 al 2014, el Estado jugó un rol mucho más activo, y más que se duplicó la importancia macroeconómica del gasto social (de 4,2% del PIB en el 2007, al 9,1% en el 2014). Por eso, en este análisis, como se mencionó previamente, se considera que en Ecuador habrían interactuado dos regímenes de bienestar, uno más institucional, definido desde el poder público y otro más informal activados por las familias y comunidades. El segundo tipo de régimen está particularmente presente en el caso de la población rural e indígena, tradicionalmente más excluida de la política pública.

Ubasart-González y Minteguiaga (2017) analizan los regímenes de bienestar en América Latina en la última década, que denominan el período del Post-Consenso de Washington. El Consenso de Washington, que aparece como tal en la década de 1980 implicaba políticas neoliberales de un Estado más acotado, con poca participación en la economía, presupuestos equilibrados, y una política social residual focalizada en los más pobres, que encargaba al mercado y a las familias la resolución de los riesgos sociales y el bienestar. El período Post-Consenso de Washington se da en el presente milenio y se caracterizaría por una importante presencia de gobiernos autodenominados de izquierda que recuperaron la función social del Estado, con avances heterogéneos frente a las dimensiones como la mercantilización del mercado laboral y la desmercantilización del bienestar, debido a que se incrementaron los presupuestos y coberturas de las principales políticas sociales sobre todo universales, pero con avances más limitados en la desfamiliarización del bienestar, es decir, las mujeres, las familias y comunidades todavía siguieron jugando un rol importante en mitigar los riesgos sociales. Ecuador estaría en este grupo de países.

Las autoras evitan tipificar el régimen de bienestar en Ecuador respecto al resto de la región (Minteguiaga y Ubasart-González, 2013), pero al caracterizar las políticas sociales en el Ecuador contemporáneo (2007-2012) comparándolo con el del período neoliberal previo encuentran que se ha avanzado en la desmercantilización de ciertas intervenciones sociales, sobre todo las universales como educación, salud, y seguridad social, al tiempo que subsisten intervenciones residuales de la política social que estratifican y reproducen el rol de la familia y la mujer, como las transferencias monetarias, y las intervenciones en niñez, que requieren comprobación de medios.

Tomando en cuenta este contexto y estos límites en el régimen de bienestar ecuatoriano, el análisis que se presenta se concentra en las políticas públicas estatales, porque es su rol lo que interesa valorar. Se entenderá el análisis de las políticas públicas como el estudio de la acción de los poderes públicos en la sociedad

(Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008). Interesa la implicación teórica de los criterios normativos de la política pública en los temas de igualdad, que es lo que se propone analizar, con criterio de etnicidad. Sobre el tema más amplio de la igualdad, se puede observar al menos tres grandes tendencias analíticas.

En un extremo están las posiciones de la igualdad utópica, que interpretan al sistema capitalista como factor determinante y reproductor permanente de la desigualdad, con un Estado de clase con autonomía mínima para hacer cambios al *statu quo* (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008). Solo un cambio radical del sistema puede superar tal situación. En esta corriente se puede identificar a autores como Rousseau y Marx (Sánchez Parga, 2007), o en general, lo que Skocpol (1985) reconoce como las corrientes estructural-funcionalistas, entretanto Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008) lo identifican como el enfoque neomarxista. En el otro extremo están aquellas posturas que casi naturalizan la desigualdad, con un correlato práctico que inhibe la acción pública, salvo para la asistencia de la extrema vulnerabilidad. Aquí se puede ubicar a Nozick (Kilcullen, 1996) y Hayek (2008), por ejemplo. En el medio están aquellas posturas que proponen una defensa activa de la igualdad o límites de tolerancia hacia la desigualdad mediante políticas públicas que modifiquen la distribución. En esta tendencia hay una gama muy amplia de autores y posiciones como Rawls (Kilcullen, 1996), Sen (1999), Dworkin (2003), Nagel (1991), Lafer (Guendel, 2009); esta corriente asume la idea de un Estado con autonomía relativa y capacidad de fijar y alcanzar objetivos de largo plazo. Pese a que los orígenes de esta corriente pueden ser muy diversos, interesa la mayor autonomía relativa asignada al Estado frente a cualquier clase o grupo social. En ese sentido hay una influencia del pensamiento weberiano del Estado, donde este puede fijarse objetivos y llegar a acuerdos frente al bien público, más allá del mero trámite de las distintas demandas sociales (Skocpol, 1985).

En el contexto de estos debates, la investigación propuesta toma partido por la posición intermedia que supone, por una parte, que la disminución de la desigualdad es deseable para la sostenibilidad de una sociedad democrática, y que, por otra parte, como se aclaró al inicio de este acápite, el Estado puede lograr autonomía relativa para, con Gobiernos y funcionarios públicos independientes de los poderes económicos particulares, planificar y apoyar dinámicas más solidarias en la sociedad y la economía, mejorar la distribución, regular el mercado y reducir los efectos indeseados en desigualdad. Este tipo de Estado requiere, sin embargo, no solo la voluntad política de sus gobernantes sino la capacidad, legitimidad, recursos y fortalezas de sus instituciones para lograr resolver los problemas de la desigualdad (Filgueira, Erradonea y Kaztman, 2008).

La posibilidad de alcanzar objetivos como el de la igualdad, no obstante, enfrenta rigideces estructurales, y es lo que se pondrá a prueba con las políticas. Por un lado, está el alto condicionamiento del nivel de educación e ingresos de los padres (Stiglitz, 2012); por otro lado, están los activos económicos, políticos y sociales con los que cuenta cada persona de partida (Figueroa, 2010). Cuánto puedan las políticas públicas romper con estos condicionamientos e inercias

dependerá de la fuerza y la integralidad de acciones que confronten dichos condicionamientos.

### 3. Desigualdad, exclusión y etnicidad

La desigualdad puede ser analizada desde varias dimensiones. Puede ser vista desde los derechos y acceso a bienes y servicios básicos; las dotaciones de activos económicos y sociales; las capacidades; el reconocimiento; las oportunidades de desarrollo; o los resultados como los ingresos, el nivel de educación, el consumo, entre otros (Cepal, 2010). También se puede analizar la desigualdad entre territorios o grupos según género, etnia, edad, clase u otra condición. La desigualdad considerada en esta reflexión es la desigualdad por grupo de población según el criterio de etnicidad, para lo cual se considera la desigualdad en capacidades, sobre todo en educación; y la desigualdad en resultados, particularmente en ingresos. Para el estudio aplicado se sugiere analizar a la población indígena y su contraste con la población blanca o blanco-mestiza, es decir, lo que Stewart (2002) llama desigualdad horizontal, entre distintos grupos étnicos, a diferencia de la desigualdad vertical, que es una desigualdad entre clases sociales, básicamente trabajadores versus capitalistas. Figueroa (2003, 2010) define al grupo de población indígena en su modelo teórico como una infraclase, pues no solo hay diferencia de activos económicos como entre las clases sociales sino también entre los activos sociales y políticos, que hace referencia a aspectos como la valoración de su cultura, el tratamiento como ciudadanos y su acceso a los bienes públicos, que considera más limitado.

La Cepal (2012) alerta que la desigualdad en la región se explica fundamentalmente por la heterogeneidad estructural existente, se transmite por intermedio del mercado de trabajo y se refleja en el nivel de protección social. Los grupos excluidos son aquellos que están en los sectores de menor productividad, reciben menos ingresos del trabajo, por tanto, son los sectores más pobres y de menor calificación, y están menos incluidos en el sistema de protección social, particularmente en la seguridad social. Mientras se perpetúe esa heterogeneidad estructural se perpetuará la desigualdad en ingresos. Los indígenas están en el lado de los sectores de menor productividad y por tanto están más afectados en sus ingresos y en la posibilidad de recibir beneficios de la seguridad social. De acuerdo con Cepal (2014), la mayoría de la población indígena de Ecuador se encuentra sobre todo en el sector primario de la economía, a diferencia de los no indígenas que mayoritariamente están en el sector terciario. Por otra parte, la gran mayoría de indígenas trabaja por cuenta propia. Todos estos sectores están asociados a productividades más bajas en la economía.

Según Cepal, políticas dirigidas a mejorar el acceso a activos productivos, a mejorar la calificación de la población, políticas de protección social, políticas de transformación productiva, políticas tributarias progresivas, fortalecimiento de la institucionalidad laboral pueden incidir en la desigualdad, pero ello requiere de

un gran pacto social. Finalmente, observando la evolución de la desigualdad en la región se encuentra que, si bien esta disminuyó, todavía sigue siendo muy alta, y que las políticas públicas destinadas a cerrar brechas educativas y salariales, así como las políticas redistributivas, incluyendo las transferencias monetarias no contributivas, han influido en la mejor distribución personal del ingreso (Cepal, 2012: 238). Aquí interesa particularmente las políticas educativas y las transferencias no contributivas por su peso gravitante en las capacidades y las posibilidades de movilidad social, y pese a que por sí solas no son políticas suficientes para enfrentar la grave desigualdad estructural, podrían apoyar un proceso de mayor convergencia interna.

Se entiende por convergencia a la reducción de las brechas de ingresos y de educación entre estos grupos poblacionales. En general, las reflexiones sobre convergencia a nivel teórico se han concentrado en la convergencia entre países, y a nivel interno entre sectores productivos (productividad) o entre regiones (Cepal, 2014). El análisis teórico sobre los procesos de convergencia entre grupos poblacionales está menos extendido, más se habla sobre los factores que explican las diferencias o las desigualdades. Para ello, se tomará como marco referencial, la propuesta teórica de Figueroa (2003), que plantea una teoría sobre desarrollo económico para una sociedad multiétnica, heterogénea y jerarquizada con grupos sociales dotados de distinta provisión de activos económicos y sociales. Este modelo teórico representa a países que tuvieron historias coloniales, donde las poblaciones dominadas —como la indígena— han sido constantemente excluidas mediante complejas barreras de acceso hacia la movilidad social en el tiempo.

Este modelo teórico de una sociedad multiétnica, denominada *sociedad sigma*, trata de explicar la dificultad de lograr la convergencia interna entre los distintos grupos sociales en sociedades heterogéneas con un perfil aplicable al de los países andinos, con una población indígena que fue dominada en el proceso colonial. En la sociedad sigma, los individuos participan en el proceso económico dotados de activos económicos y sociales diferenciados. La clase capitalista tiene el activo físico, la clase trabajadora tiene el activo humano. Los activos sociales que incluyen los activos políticos, relacionados con la condición de ciudadanía y sus derechos y obligaciones; y los activos culturales transmitidos entre generaciones también están desigualmente asignados. Figueroa (2003) sostiene que existe una jerarquía social históricamente construida, que da prestigio a unos, y estigma social a otros. Los elementos étnicos no están igualmente valorados, y los indígenas están en el lado del estigma y de la menor valoración social y política. Esta sociedad está caracterizada por ciudadanos de primera y de segunda categoría con acceso limitado a derechos económicos y bienes públicos como la educación, salud y protección social.

De acuerdo con este modelo, mientras la desigualdad entre los activos económicos permite la existencia de clases sociales, la desigualdad entre activos sociales permite la existencia de infraclases. La población indígena es una infraclase y se constituye en ciudadanos de segunda categoría. Ellos están sobrerrepresentados entre los pobres y existen barreras para su movilidad social, dadas fundamentalmente

por la exclusión social que tiene una explicación histórica. La pobreza de este grupo poblacional explica la debilidad de su capital humano, que a la vez explica su precaria capacidad de hacer acción colectiva para demandar mayor atención y provisión de bienes públicos. Tampoco existe mayor rédito político y por tanto motivación por parte de los Gobiernos para provocar estos cambios. De este modo, según Figueroa (2003) no existe un mecanismo endógeno para cambiar la situación de desigualdad, y se requiere un *shock* exógeno que afecte su dotación inicial y que incida particularmente sobre los activos humanos y sociales, lo que con el tiempo podría modificar la dinámica de exclusión y la desigualdad de estos grupos. Por tanto, políticas públicas que afecten esas dotaciones iniciales y esa dinámica podrían, en principio, contrarrestar las desigualdades en la sociedad.

Sobre la exclusión social de la población indígena en la región se ha analizado y documentado ampliamente (Cepal, 2016; Banco Mundial, 2015; Lustig, 2017). En el caso de la población indígena ecuatoriana,<sup>3</sup> se puede afirmar que se trata de una población excluida, pues, luego de tres siglos en que ocurrió el colonaje español, y casi dos siglos de vida republicana, sigue siendo la población más pobre y menos educada, por tomar solo dos indicadores sociales. La población indígena está sobrerrepresentada en la población pobre; según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), mientras esta representa el 7% de la población total de acuerdo al último censo poblacional del 2010, casi la mitad de su población fue pobre por ingresos en el 2014, lo que representa más del doble de la incidencia de pobreza de la población mestiza (19,5%) y muy superior a aquella de la población blanca (12,7%). Asimismo, mientras un blanco tiene un promedio de 11,2 años de escolaridad, un indígena tiene solo 6,5 años Ministerio Coordinador de Desarrollo Social [MCDS] (2016).

Esa exclusión, en tanto menoscaba su acceso a derechos sociales y económicos, bien puede entenderse como una ciudadanía de segundo orden. Con la precaución de que, en términos políticos, pudiera existir un mayor nivel de ciudadanía, considerando, por ejemplo, los procesos de votación (igual al promedio del votante ecuatoriano), o los procesos de individualización y modernización que también se ha dado en la población indígena (Sánchez-Parga, 2013). Una vez vinculadas teóricamente las categorías desigualdad y etnicidad, el siguiente paso es analizar la relación de las políticas públicas, particularmente aquellas de interés en este estudio: la educación y las transferencias monetarias, en la disminución de las brechas de ingresos interétnica.

#### 4. Educación, ingresos y etnicidad

Existen muchos debates sobre el rol de la educación en los ingresos de los individuos y un grupo importante de autores la considera como un factor clave, si bien no suficiente, para la movilidad social ascendente de la población y para mejorar

3 Se considera población indígena con fines operativos y estadísticos a la población que se autorrefiere como tal en los censos de población y encuestas de hogares.

tanto sus ingresos como las condiciones de la sociedad en general (Becker, 1993; Becker y Tomes, 1979; Card, 1999; Keeley, 2007; Levin, 2011). La educación permite no solo mejorar la capacidad de realización de las personas y su condición de ciudadanos, sino también acceder a un mejor trabajo, de mayor remuneración, porque se espera obtener mayor productividad de un trabajador calificado.

La educación, sin embargo, no explica toda la complejidad de la desigualdad y la movilidad social. Influyen otros factores como las condiciones de partida de los niños, la calidad de la educación y otras características como género y etnia, que deben tomarse en cuenta para que la educación cumpla su rol y apoye en la equiparación de oportunidades. Becker (1993), autor clásico de la teoría de capital humano, interpretó las diferencias salariales en función de las diferencias en capital humano, esto es, las diferencias en calificaciones, experiencia y demás características relevantes para el proceso productivo. Becker y Tomes (1979) plantean que el ingreso de los hijos aumenta cuando reciben más capital humano y no humano de sus padres. También influyen en el incremento de los ingresos otras características como las étnicas, reputación familiar, conexiones y habilidades. Piketty (2015) constata que las mejoras salariales dadas por las mejoras en las calificaciones y productividad de los trabajadores ocurren históricamente. También observa que las diferencias entre los salarios de los trabajadores de los países desarrollados y aquellos de los países con menor desarrollo relativo encuentran una explicación en distintos niveles de calificación y productividad de los trabajadores.

Cuando se ha dado un rápido desarrollo de formación y educación masiva, bajando las brechas de calificación, y al mismo tiempo ha existido una amplia demanda de trabajadores calificados, la desigualdad salarial ha bajado en los países desarrollados (finales del siglo XIX). Contrariamente, cuando la demanda de trabajo calificado ha sido más selectiva (cambio tecnológico sesgado), la desigualdad salarial ha aumentado, y la mayoría de trabajadores ha quedado relegado a sectores de más baja productividad y menores salarios relativos. Dado que muchos de los factores de la desigualdad en capital humano están fuera del control de los individuos como el origen social, los dones naturales, las dotaciones iniciales de capital, la discriminación, y demás determinaciones sociales como los sindicatos o el poder de los empleadores, el autor aboga por la redistribución fiscal.

Kanbur y Stiglitz (2015) plantean que la desigualdad en los ingresos del trabajo se explica por la desigualdad en el capital humano en un sentido más amplio: desde la desigualdad prenatal, la desigualdad en el desarrollo de la niñez, la desigualdad en la inversión que hagan los padres y la sociedad en la educación, y los retornos desiguales de capital humano tanto por la discriminación como por las conexiones en el mercado de trabajo. Así, la transmisión intergeneracional de la desigualdad es más que la desigualdad en la herencia de activos físicos o financieros. Su análisis se enmarca en el contexto de las dinámicas socioeconómicas de los países desarrollados.

Para el caso de la región latinoamericana, Levy y Schady (2013) observan que si bien se han dado muchos avances en la última década en la política social en

general, y en la educación en particular, es importante corregir las desigualdades de partida al menos en dos dimensiones clave: las condiciones nutritivas y de entorno de los niños, y la calidad de los profesores, cuya debilidad afecta mayormente a los más pobres. Implicaciones de política parecidas, pero más acotadas al ámbito educativo, se derivan de los análisis de Heckman (2003) en el contexto de Estados Unidos, el cual sugiere que intervenciones adecuadamente focalizadas en las familias de mayor riesgo en las etapas tempranas del ciclo de vida pueden dar mejores resultados en sus logros educativos y en el mercado laboral.

También existen trabajos que revelan distintos retornos en ingresos de la educación conforme a otras características de los individuos relacionadas con la procedencia familiar, la calidad de la oferta educativa, el género, la etnia, entre otros (Card, 1999; Levin, 2011; Gardín, 2010; Birdsall, De la Torre y Meneses, 2008), que es relevante tomar en cuenta a la hora de generalizar el aporte de la educación a la movilidad social de las personas.

Varios de los aportes y críticas que han hecho distintos autores, como los referidos, respecto a una simple asociación entre educación, movilidad social y desigualdad, tienen que ver con un concepto desarrollado desde la psicología y ampliamente acogido en la sociología que es el *Matthew effect* o ventajas acumulativas como mecanismo que favorece la desigualdad (Merton, 1968; DiPetre y Eirich, 2005). Aplicado al campo de la educación sería el fenómeno en el cual los individuos de las familias con mayor riqueza, con padres de mayor nivel educativo, y otras ventajas de partida, normalmente son los que tienen mayor oportunidad de acceder a una mejor educación, lo que permite reproducir el círculo, en el cual el rico se hace más rico, y el pobre se hace más pobre. Para combatir ese proceso, sería necesario que la educación de calidad sea de acceso generalizado sin exclusiones de ningún tipo, y que los resultados de esa educación sean igualmente favorables a todos. Pero para que eso ocurra hacen faltan otras políticas socioeconómicas que afecten las dotaciones iniciales, políticas distributivas y redistributivas.

En esa línea, autoras como Solga (2014) critican los fundamentos de lo que se reconoce como la teoría de modernización funcionalista, o del estado de la inversión social altamente centrada en la educación, que predice que las mejoras educativas suben la calificación de los trabajadores y disminuyen la desigualdad. El argumento fundamental de esta teoría es que si la mejora en el nivel de educación y calificación afecta a muchos, se reducirían las diferencias salariales y por tanto la desigualdad. Para la autora, sin embargo, la educación es un factor de reproducción del estatus social de los grupos y de las clases sociales, en tanto, el acceso a una buena educación requiere no solo activos económicos, sino capital cultural que está detrás de la transmisión hereditaria del capital en general (Bourdieu, 1986). Por otro lado, las regulaciones del trabajo y los salarios limitan el traslado inmediato de una mejora en educación en una mejora salarial. De este modo, para la autora, no basta la educación, sino altos niveles de efectividad e igualdad de los resultados de esa mejora educativa, y para ello se requiere políticas de protección social, políticas salariales y políticas redistributivas.

En el caso de América Latina, la Cepal (2012) plantea que detrás de la mejora en la distribución de los ingresos que se dio en la última década de bonanza económica de la región, están las políticas públicas destinadas a cerrar las brechas educativas y salariales, así como las políticas redistributivas, que incluyen las transferencias no contributivas, los aumentos en los salarios mínimos y la negociación salarial. En el caso ecuatoriano se puede advertir que la política educativa estuvo inserta en un contexto más amplio de políticas sociales, y que la redistribución ha jugado un rol importante en disminuir la pobreza en el período de estudio (Castillo y Andrade, 2016), si bien la acumulación de capital social y cultural desigual sigue siendo un dilema pendiente. En este contexto es preciso analizar la relación entre educación y brechas de ingreso interétnicas para el caso ecuatoriano, no desde un análisis de causalidad, difícil de probar, sino desde el análisis de una asociación teórica de estas variables en un período particular.

En esta dirección, un referente teórico importante, es el trabajo de Figueroa (2010) que relaciona la distribución del ingreso con la educación, considerando la etnicidad, en un análisis aplicado al caso peruano. Como vimos en el punto anterior, Figueroa (2003) analiza la dinámica de exclusión de la población indígena en su teoría sobre desarrollo económico para una sociedad multiétnica y jerarquizada con historia colonial. Considerando el factor educativo, el autor pone distancia con la teoría de modernización funcionalista y del estado de la inversión social fuertemente centrado en la educación, aunque sigue manteniendo la concepción clásica de capital humano, cuestionado por autores como Sen (1999) y la Cepal (2016), que prefieren plantear la categoría desde la interpretación de capacidades, oportunidades y derechos.

En el modelo de Figueroa (2010), los activos económicos son los activos productivos, el capital físico y el capital humano (talento y capacidades, acervo de conocimientos y destrezas productivas de los individuos), y los activos sociales están relacionados con bienes públicos y culturales. La desigualdad en los activos económicos da lugar a las clases sociales. La desigualdad en los activos políticos, que están relacionados con los derechos de los ciudadanos, hace que exista una jerarquía de ciudadanos: ciudadanos de primera y de segunda categoría. La desigualdad de derechos culturales que tiene que ver con el derecho a ejercer la diversidad cultural crea una jerarquía en las etnicidades que se transmite intergeneracionalmente. La estructura social de la sociedad abstracta planteada en su modelo se define alrededor del tema étnico, de clase y de ciudadanía, y está dada por la desigualdad inicial. Existen dos clases sociales: capitalistas y trabajadores; dos tipos de ciudadanos: de primera y segunda categoría; y tres grupos étnicos que, para el caso del análisis empírico, serían: blancos, mestizos e indígenas.

Dentro de un grupo social, mientras mayor educación, mayor ingreso. En cambio con determinado nivel de educación, mientras mayor rango del grupo social, mayor será el ingreso. La desigualdad subyace al grupo social. Por tanto, la desigualdad en el ingreso no solo depende del nivel medio de educación sino de la dotación de activos implícita en cada grupo social. Según Figueroa (2010), mientras la desigualdad de partida de los grupos sociales y el nivel de educación

siga igual no cambiará el ingreso, ni la distribución del mismo. Y si cambia el nivel de educación, el ingreso no necesariamente cambiará del mismo modo en todos los grupos sociales, y tendrá menos efecto en el grupo de menor rango. El autor constata esta predicción teórica, considerando la población indígena, en el caso peruano en un análisis hecho para el 2003.

Figuroa (2010) plantea dos razones para que no se dé la convergencia en ingresos. Primero, la educación, en condiciones de desigualdad de partida, no iguala el capital humano, porque los distintos grupos sociales tienen trayectorias diferentes para acumular capital humano. Segundo, la conversión del capital humano en ingresos también es distinta según el grupo social porque tienen distintos accesos a los mercados básicos, como el mercado laboral. Así, las condiciones de partida cuentan en las distintas trayectorias de transformación de la educación en ingresos.

A una conclusión parecida para la población afrodescendiente de EE. UU., llegan autores como Hamilton, Darity, Price, Sridharan y Tippet (2016) o Emmons y Noeth (2015). Estos autores encuentran que la educación y el esfuerzo no son suficientes para mejorar los ingresos de los afroamericanos frente al resto de la población, y que para ello influyen las dotaciones iniciales de activos que tienen los unos y los otros, heredadas de sus antecesores, si bien lo acotan a los activos económicos.

De ese modo, el modelo de Figuroa y los otros análisis aplicados referidos sugieren que mientras no se altere la desigualdad inicial en la dotación de activos no solo económicos sino políticos y sociales, la inversión en educación no bajará las brechas de ingresos. Esta implicación teórica requiere, sin embargo, de una adecuada contextualización de la política educativa, para develar si dicha política en cierto contexto histórico de mayor dinamismo y simultaneidad en políticas distributivas y redistributivas pudiera superar esa implicación teórico estructural y permitir contrarrestar la grave desigualdad interétnica. Para el caso ecuatoriano, en el cual la importancia macroeconómica del gasto social más que duplicó, y el gasto en educación casi duplicó en el período de estudio (del 2,3% del PIB en el 2006 al 4,7% del PIB en el 2014, según el Sistema Integrado de Conocimientos y Estadística Social de Ecuador [Sices], 2017), en el contexto de políticas socioeconómicas activas, se podría esperar un resultado más favorable en términos de la reducción de brechas por ingresos interétnica. Es esta hipótesis la que se pondría a prueba en un análisis aplicado.

## 5. Políticas de transferencias monetarias y etnicidad

Las políticas de transferencias monetarias condicionadas como parte de las políticas de protección social no contributiva<sup>4</sup> tuvieron gran difusión en América

4 Protección social no contributiva consiste en la prestación de servicios de protección, incluyendo transferencias monetarias, sin que la población beneficiaria deba contribuir o cotizar al sistema.

Latina e incluso fuera de la región. Estas consisten en la entrega de dinero generalmente dirigido a la madre de la familia en situación de pobreza, con hijos menores de edad, a cambio de que los lleve a la escuela y al centro de salud (Cecchini y Madariaga, 2011; Friszbein y Schady, 2009). Además, se expandieron programas de transferencias monetarias que se dirigen a adultos mayores y personas con discapacidad en situación de pobreza. Las transferencias monetarias condicionadas buscan no solo confrontar los efectos de la pobreza de corto plazo en el hogar, sino también confrontar parte de las causas de la transmisión de la pobreza intergeneracional que se da por la perpetuación de las bajas capacidades de la población pobre, como salud y educación. Estas transferencias monetarias se entregan a las mujeres, en el supuesto de que ellas administran más eficientemente los recursos del hogar (Villatoro, 2005).

Estas políticas emergieron desde finales de la década de 1990 como políticas residuales y compensatorias para la población más pobre frente a ajustes fiscales, en un contexto de Estados sociales relativamente débiles (recursos, capacidades institucionales y voluntad política). Sin embargo, han cambiado mucho en el tiempo, en términos de alcances y articulaciones con la política social y económica. La población indígena, que es parte desproporcionada de la población más pobre en Ecuador, ha sido particularmente beneficiaria de estos programas.

Estas políticas han estado inmersas en una serie de debates. Por una parte, está el debate sobre si son las políticas sociales universales o las políticas sociales focalizadas las que mejor aportan al bienestar, la igualdad y la construcción de ciudadanía. Ello se asocia con un debate entre Estados de bienestar institucionales o residuales (Ubasart-González y Minteguiaga, 2017: 216). Las primeras políticas, en el contexto de Estados de bienestar institucionales estarían dirigidas a toda la población y a sus diferentes estratos, con un pacto institucional sobre la protección social, mientras, las segundas políticas en el contexto de Estados de bienestar residuales se acotarían a intervenir donde existen fallas del mercado o de la familia. Ubasart-González y Minteguiaga (2017: 216) critican los programas de transferencias monetarias como políticas sociales residuales y estratificadoras, al ser dirigidas solo a la población pobre. Adicionalmente, se observa que estos programas preservan los roles de la mujer con responsabilidad sobreproporcionada en el bienestar de los hijos, y por tanto favorecen la familiarización del bienestar. Otros autores como Nelson y Sandberg (2016), desde el enfoque de la política de inversión social, cuestionan la existencia de efectos de estos programas en el largo plazo, por la insuficiencia y no pertinencia de la oferta educativa y las barreras estructurales que existen para terminar la escuela, lograr una profesión e integrarse adecuadamente en el mercado laboral.

Para Friszbein y Schady (2009), sin embargo, estos programas son necesarios porque el mercado por sí solo no resuelve la pobreza, incluso en condiciones de crecimiento (fallas de mercado); por tanto son necesarias las políticas destinadas a redistribuir ingresos a los más pobres, y proveer de bienes públicos como educación y salud. La Cepal (2016: 83), por su parte, considera que una visión integral y sistémica de la protección social con enfoque de derechos, permite

superar la falsa dicotomía entre focalización y universalización. La focalización solo sería un instrumento redistributivo para reducir desigualdades, mientras que la universalización de la protección social sería el objetivo final. De este modo, con la ampliación del Estado social, experimentada en la última década en varios países de Latinoamérica, los programas de transferencias monetarias, no se contradicen con políticas sectoriales de corte universal como educación, salud, seguridad social, e incluyen no solo acceso a servicios, sino también, aunque de manera heterogénea, inclusión laboral y productiva. Por otro lado, los programas de transferencias monetarias como parte de una política amplia de protección social, deben integrarse a políticas de mercado laboral, y de transformación productiva, que combatan la heterogeneidad estructural que permite la reproducción permanente de sectores de baja productividad y bajos ingresos junto a sectores de altos ingresos y productividad, lo que explica en el fondo la reproducción de la desigualdad (Cepal 2012; 2014).

Existen también varios debates normativos sobre las transferencias monetarias. Por un lado, están quienes plantean que se debe garantizar un ingreso mínimo para aquellos que padecen de ciertas vulnerabilidades, particularmente población que requiere asistencia social, seguros de desempleo, pensiones no contributivas, lo cual debe ocurrir incluso sin ninguna condicionalidad de desempleo de las madres y sus hijos (Rossel, Courtoise y Marsiglia, 2014). Por otro lado, están aquellos que plantean que la política de transferencias monetarias debe ser universal, sin ninguna condicionalidad de medios, y hablan del ingreso básico universal (Seccareccia, 2016). También existe debate sobre si esta política debilitaría el Estado de bienestar, mediante un *trade off* con las otras políticas sociales, o las complementaría y fortalecería (McGahey, 2016). Por supuesto, el uso de los recursos en estos programas tiene un costo de oportunidad en el financiamiento de otros servicios sociales, y puede generar incentivos inadecuados para países con débiles bases tributarias.

Por otra parte, existen críticas desde la perspectiva de los problemas de implementación de los programas de transferencias monetarias condicionadas como la inadecuada focalización, baja calidad en la provisión de servicios, debilidad institucional, clientelismo y corrupción (Barrientos, Hinojosa-Valencia, 2009; Valencia, 2008). Más allá de sus límites y beneficios, la realidad es que estos programas se propagaron en Latinoamérica y otras partes del mundo (Cecchini y Madariaga, 2011; Friszbein y Schady, 2009). Actualmente, alrededor de 19 países en América Latina y el Caribe incluyen programas de transferencias no contributivas como parte de sus políticas sociales (Robles, 2012). Ya sea por su bajo costo, por su gran cobertura, por la posibilidad inmediata de dar acceso a ingresos a los hogares en situación de pobreza (Robles, 2012; Cecchini y Madariaga, 2011), o por los importantes procesos de difusión que lograron actores internacionales (Osorio, 2014), estos programas hoy son una realidad en la región, la cual, sin embargo, ha ido modificando contenidos en el tiempo. Ecuador ha sido uno de los países con un amplio uso de programas de transferencias monetarias, por lo que es conveniente preguntar si estos apoyaron o no a bajar las brechas de

educación e ingresos de la población indígena con respecto al resto de la población blanca y mestiza.

Los programas de transferencias monetarias buscaron complementarse con otras intervenciones sociales y económicas, atendiendo a la naturaleza multidimensional de la pobreza. La cuestión pendiente es si estos programas junto a la inversión social pueden generar mejoras sostenibles y de largo plazo en las condiciones sociales (Papadopoulos, 2016; Nelson y Sandberg, 2016). Claramente las transferencias monetarias condicionadas no son suficientes.

Los cambios en la visión de estos programas también han incluido objetivos que buscan promover el acceso universal de los ciudadanos a derechos sociales y económicos, al margen de su situación de pobreza, como por ejemplo aquellos que buscan promover un ingreso garantizado para todos, o un ingreso básico ciudadano como lo analiza McGahey (2016), que debe empatar con otros objetivos de bienestar trascendentes como la universalización del acceso a la educación, la salud, la seguridad social, y en particular el sistema de pensiones jubilares. Para Papadopoulos (2016) se requiere además la integración de los trabajadores al empleo formal. Estas propuestas, por cierto, enfrentan el dilema de cómo lograr y estimular el pleno empleo al mismo tiempo, en estructuras de mercados laborales heterogéneas como las latinoamericanas. En todo caso, los desafíos de política de transferencias monetarias, pensadas como ingreso básico ciudadano, son cómo evitar que el ingreso básico limite el empleo y el debido crecimiento de los salarios mínimos (Seccareccia, 2016). Si bien la igualdad no ha sido un objetivo explícito, en la mayoría de casos, este ha estado siempre implícito en la medida en que es una política redistributiva que busca apoyar sobre todo a la población en situación de vulnerabilidad para que acceda a derechos sociales y económicos básicos, de los cuales ha estado excluida, y permitir así que operen los factores de movilidad social ascendente como la educación y el trabajo.

Piñero y Fernández (2014) son escépticos sobre cambios de fondo en la parte relacionada a las políticas de asistencia, si bien la región avanzó, aunque heterogéneamente, en las políticas sociales universales (aumentó más la cobertura que la calidad). Además, no encuentran un punto de inflexión ya que la mayoría sigue focalizándose en la población pobre con un ingreso mínimo que no resuelve en lo fundamental su reproducción social, y replica la lógica neoliberal del gerenciamiento del riesgo social. Minteguiaga y Ubasart (2013) observan en los programas de las transferencias monetarias un continuismo de las políticas residuales neoliberales, que perpetúan junto a otros programas centrados en la población más pobre los roles de la familia y las mujeres en el cuidado y en la provisión de bienestar. En contraste, Robles (2012), Cecchini y Madariaga (2011) y Cepal (2016) encuentran que fortalecen el Estado de bienestar (McGahey, 2016), en tanto no son programas solos, ni mayoritarios, sino que están integrados y favorecen políticas sociales más amplias. En todo caso, el debate está abierto.

Interesa analizar también las propuestas que buscaron combatir la pobreza, no solo mirando las situaciones de crisis y riesgos, sino de acumulación de activos y de ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza (Robles, 2012),

y mirar si existe un efecto distributivo entre los grupos sociales, particularmente sobre grupos de poblaciones excluidas como los indígenas respecto al resto de la población.

La vulnerabilidad afecta diferenciadamente a los distintos grupos de la población, siendo las poblaciones indígenas, las más afectadas. Los programas de transferencias condicionadas, sin embargo, no cuentan con un enfoque étnico, salvo pocas excepciones como ocurre en Colombia, México, Panamá. Tampoco se han incluido criterios como la pertinencia de los servicios sociales, los recursos culturales y sociales de los pueblos indígenas, la participación de las organizaciones, comunidades y autoridades indígenas en las etapas de implementación de los programas, la cobertura de la oferta de servicios sociales en zonas dispersas y rurales donde se asientan las comunidades indígenas (Robles, 2012).

Pese a ello, es por la circunstancia de que esas poblaciones están sobrerrepresentadas entre los pobres, que reciben también más que proporcionalmente los beneficios de los programas de transferencias monetarias. Se esperaría, por tanto, que estos programas ayuden a bajar las brechas de educación e ingresos. De hecho, las transferencias monetarias son una importante medida de redistribución del ingreso y se esperaría que reduzcan las brechas de ingresos de la población indígena respecto al resto de la población. Interesa, por tanto, investigar si las transferencias monetarias condicionadas y las políticas de educación podrían afectar las dotaciones iniciales de capital humano y apoyar a romper las inercias estructurales de la desigualdad interétnica, en especial la de ingresos. Los programas de transferencias monetarias no contributivas tal vez han sido los más evaluados entre los programas sociales (Friszbein y Schady, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011; Banegas-González y Mora-Salas, 2012; Villatoro, 2005; Schady y Araujo, 2008; Skoufias, 2005; Ponce y Bedi, 2008). Para ciertos autores, los impactos son limitados y en ciertos casos debatibles con relación a pobreza y desigualdad (Robles, 2012; Banegas-González y Mora-Salas, 2012; Mkandawire, 2005). Mientras otros autores encuentran, en general, resultados positivos, aunque heterogéneos según el caso, y se asiente que el impacto es mayor cuando la transferencia es mayor (Robles, 2012) y cuando esta está adecuadamente focalizada y estructurada (Friszbein y Schady, 2009).

Sin embargo, se encuentran menos evaluaciones centradas en analizar los temas de desigualdad del ingreso, y menos aún los efectos según criterio de etnicidad, lo cual posiblemente se explica porque resulta difícil medir impactos en los cuales los problemas son multidimensionales y pueden ser afectados por varias políticas o factores.

Los análisis sobre ingreso y desigualdad se han enfocado en los efectos directos sobre los ingresos de los beneficiarios o en los indicadores nacionales de pobreza y desigualdad (Cecchini y Madariaga, 2011). Soares *et al.* (2007), usando indicadores nacionales, encuentran resultados pequeños en la reducción de la desigualdad del ingreso en Brasil, México y Chile. Los resultados, en general, dependen de la cobertura y de la adecuada focalización de beneficiarios.

Las transferencias monetarias pueden llegar a ser parte relevante de los ingresos de un hogar pobre. De acuerdo con la Cepal (2010a), pueden representar el 10,3% de los ingresos per cápita y duplicar el ingreso del decil más pobre que recibe este beneficio. Según Cecchini y Madariaga (2011), los montos máximos pueden llegar a representar el 39,9% y el 53,4% del déficit mensual de recursos de la población pobre urbana y rural, respectivamente.

A nivel de los indicadores nacionales, las transferencias monetarias bajan la severidad de la pobreza, aunque no necesariamente la superan, esto depende del monto y la cobertura (Cecchini y Madariaga, 2011). Su impacto en distribución del ingreso en el corto plazo también depende de los mismos factores. Por supuesto, los impactos de más largo plazo tienen que ver con el período de entrega de la transferencia y las acciones conjuntas y articuladas de políticas sociales y económicas que son las que permiten la sostenibilidad de avances en la disminución de pobreza y desigualdad.

En virtud de estas consideraciones, los mecanismos por medio de los cuales estos programas pueden producir efectos sobre la desigualdad son varios. En primer lugar, el direccionamiento directo de los ingresos fiscales para redistribuir a la población más pobre, y entre ellos, a la población indígena, como efecto de corto plazo. En segundo lugar, la reducción de los niveles de pobreza, en el caso de tener impacto, donde estaría sobrerrepresentada la población indígena. Finalmente, el apoyo al fortalecimiento de capacidades, si existe impacto en la atención escolar, apoyaría a una inserción laboral más adecuada en el mediano y largo plazo, y a reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Todo ello suponiendo una oferta adecuada de servicios sociales y una política más integrada que actúe en los temas distributivos y redistributivos.

Sobre la base de esa discusión, la tarea pendiente es evaluar, en el caso ecuatoriano, si, a pesar de que las transferencias monetarias no han tenido un enfoque particular sobre los temas étnicos, han aminorado las brechas de capacidades e ingresos de la población indígena respecto al resto de la población.

## 6. Algunas conclusiones

Ecuador es una sociedad multiétnica y jerarquizada, en la cual la población indígena se encuentra particularmente afectada, lo que se explica en parte por la historia del coloniaje español. Es importante pensar las posibilidades de intervenciones públicas que rompan las inercias históricas y las dinámicas que reproducen permanentemente la desigualdad. El análisis sobre los debates teóricos del Estado de bienestar y de las políticas públicas que combatan la desigualdad interétnica es crucial para respaldar y orientar estudios aplicados sobre las posibilidades concretas de las políticas para solucionar los problemas referidos. Una conclusión relevante desde la perspectiva teórica es que el Estado de bienestar puede funcionar con autonomía relativa de cualquier clase o grupo social, con capacidad de plantearse objetivos y acuerdos frente al bien público. Si bien esta capacidad puede

variar en el tiempo y depender de los Gobiernos de turno, no se la puede ignorar ya que implica que una política puede resolver un problema público.

En Ecuador convive un régimen de bienestar más institucionalizado y más informal o familiarizado, en el cual las políticas de Estado se complementan con esquemas de seguridad informal impulsados por redes familiares y comunitarias. En particular, se considera que Ecuador habría contado con un Gobierno con autonomía relativa y voluntad política a favor de la igualdad en el período 2007-2014, e interesa analizar si sus políticas de educación y de transferencias monetarias aportaron a una mayor igualdad interétnica en términos de capacidades e ingresos.

Las corrientes teóricas que interpretan la desigualdad son diversas, pero se las puede clasificar en tres grandes grupos. En un extremo están las posiciones de la igualdad utópica, que interpretan al sistema capitalista como factor determinante y reproductor permanente de la desigualdad, con un Estado de clase con autonomía mínima para hacer cambios. En el otro extremo están aquellas posturas que casi naturalizan la desigualdad, limitando la acción pública, en el ámbito social, para la asistencia de la extrema vulnerabilidad. En el medio, están aquellas posturas que buscan favorecer la igualdad, si bien las políticas o los caminos para lograr ello pueden diferir. En este trabajo se escoge la posición intermedia y se piensa que es deseable y posible disminuir la desigualdad mediante las políticas públicas.

La investigación académica se ha centrado más en los análisis de las causas de la desigualdad interétnica, que en las políticas para corregirla. En esta dirección los aportes teóricos sobre la educación de autores como Figueroa (2010), Stiglitz (2012), Hamilton, Darity, Price, Sridharan y Tippette (2016) o Emmons y Noeth (2015), entre otros, ayudan a orientar hipótesis de trabajo para un estudio entre educación y desigualdad interétnica.

Si bien no existe mayor análisis específico de los efectos de las transferencias monetarias condicionadas sobre las brechas interétnicas, los análisis aplicados en otros ámbitos ayudan como referentes metodológicos para este propósito. Estos estudios serán una importante contribución para considerar los temas étnicos en la política de protección social y reducción de las desigualdades.

Para consideración de otras investigaciones, este análisis debe ser adecuadamente contextualizado en el período de estudio, en términos de las condiciones económicas generales y del entorno de las políticas públicas vigentes que pueden afectar los resultados. Las reflexiones teóricas sobre el Estado y las políticas públicas frente a la desigualdad no pierden relevancia con un cambio del ciclo económico, y de lo que se trata, en términos de la praxis de la política pública, es de conservar lo avanzado y optimizar el uso de los recursos públicos en una situación de mayor restricción, para lo cual el análisis de la pertinencia y efectividad

de las políticas públicas, como el sugerido en este artículo, sin duda aporta a la toma de decisiones

## 7. Bibliografía

- Banco Mundial (2015). *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*. Washington D. C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Banegas-González, Israel y Minor Mora-Salas (2012). “Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: entre lo real y lo imaginado”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 93: 41-60. Recuperado el 4/4/2017 de [http://www.cedla.uva.nl/50\\_publications/pdf/revista/93RevistaEuropea/93-Banegas&Mora-ERLACS-ISSN-0924-0608.pdf](http://www.cedla.uva.nl/50_publications/pdf/revista/93RevistaEuropea/93-Banegas&Mora-ERLACS-ISSN-0924-0608.pdf).
- Barrientos, Armando & Leonith Hinojosa-Valencia (2009). *A review of social protection in Latin America*. Sussex: Centre for Social Protection/IDS.
- Bastagli, Francesca *et al.* (2016). *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of program impact and of the role of design and implementation features*. London: Overseas Development Institute.
- Becker, Gary & Nigel Tomes (1979). “An equilibrium theory of the distribution of income and intergenerational mobility”. *Journal of Political Economy*. 87,6: 1153-1189. Chicago: University of Chicago Press.
- Becker, Gary (1993). *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. 3.ª ed. Chicago: The University of Chicago Press.
- Birdsall, Nancy, Augusto de la Torre y Rachel Meneses (2008). *Fair Growth: Economic Policies for Latin America’s Poor and middle-Income Majority*. Washington, D. C.: Brooking Institutions Press.
- Bosch, Mariano, Rosario Maldonado & Norbert Schady (2013). *The Effects of the “Bono de Desarrollo Humano” on the Labor Market*. Photocopy.
- Bourdieu, Pierre (1986). “The forms of capital”. In J. Richardson, ed. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood: 241-258.
- Card, David (1999). “The causal effect the education on earnings”. *Handbook of Labor Economics*, vol. 3: 1801-1863. Elsevier Science.
- Castillo, Robert y José Andrade (2016). “Pobreza en Ecuador, perfiles y factores asociados 2006-2014”. *Reporte de pobreza por consumo, Ecuador 2006-2014*. Quito: INEC/Banco Mundial.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011). “Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”. *Cuadernos de la Cepal 95*. Santiago de Chile: Naciones Unidas/Cepal.
- Comisión Económica para América Latina [Cepal] (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Cepal.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: Cepal.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Pactos para la igualdad, hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: Cepal.

- \_\_\_\_\_ (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago, Chile: Cepal.
- DiPetre, Thomas & Gregory Eirich (2005). "Cumulative Advantages as a mechanism for inequality: A review of Theoretical and Empirical Developments". Recuperado el 20/8/2016 de [http://www.columbia.edu/~tad61/CA\\_AR112205.pdf](http://www.columbia.edu/~tad61/CA_AR112205.pdf).
- Dworkin, Ronald (2003). *Virtud soberana: teoría y práctica de la igualdad*. Barcelona: Paidós.
- Emmons, William & Bryan Noeth (2015). "Why Didn't Higher Education Protect Hispanic and Black Wealth?". In *the Balance, Perspective on Household Balance Sheets*, 18. Center for Household Financial Stability.
- Esping-Andersen, Gosta (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Alfons el Mananim.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.
- Figuerola, Adolfo (2003). *La sociedad sigma: una teoría del desarrollo económico*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú/Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2010). "¿Mejora la distribución del ingreso con la educación? El caso del Perú". *Revista Cepal*, 102: 115-136. Santiago, Chile: Cepal.
- Filgueira, Fernando, Fernando Erradonea y Ruben Kaztman (2008). "Las metas del milenio y sus enemigos: la metástasis de la desigualdad y la impotencia estatal en América Latina". *Avance de investigación* n.º 24. Madrid: Fundación Carolina.
- Friszbein, Ariel y Norbert Schady (2009). "Transferencias monetarias condicionadas, reducción de la pobreza actual y futura". *Informe del Banco Mundial sobre investigaciones en políticas de desarrollo 47603*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Grardín, C. (2010). "Race and income distribution: Evidence from the US, Brazil and South Africa". *Working Paper* 179. ECINEQ. Recuperado el 15/1/2015 de <http://www.ecineq.org/>.
- Guendel, Ludwig (2009). "De la retórica a la acción y de la norma a la institucionalidad: repensando la vigilancia y exigibilidad ciudadanas". En MIES-Innfa, *Políticas sociales e institucionalidad pública*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Hamilton, Darrick, William Darity, Anne Price, Vishnu Sridharan & Rebecca Tippet (2016). "Umbrellas Don't Make it Rain: Why Studying and Working Hard Isn't Enough for Black Americans". The New School, Duque Center for Social Equity, Insight, Center for Community Economic Development. Recuperado el 10/5/2016 de <http://ww1.insightcced.org/uploads/CRWG/Umbrellas-Dont-Make-It-Rain8.pdf>.
- Hayek, Friedrich (2008). *Camino de servidumbre*. Unión editorial S.A. Recuperado el 6/6/2015 de <http://www.elcato.org/sites/default/files/camino-de-servidumbre-libro-electronico.pdf>.
- Heckman, James (2003). "Human Capital Policy". En J. Heckman & A. Krueger, ed. *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?* Cambridge: MIT Press.
- Huber, Evelyn (2002). *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

- Kanbur, Ravi & Joseph Stiglitz (2015). *Wealth and income distribution: new theories needed for a new era*. Recuperado el 20/10/2015 de <http://www.voxeu.org/article/wealth-and-income-distribution-new-theories-needed-new-era>.
- Keeley, Brian (2007). *Capital humano: cómo influye en su vida lo que usted sabe*. París: Ediciones Castillo, OCDE.
- Levin, Henry (2011). "The economics of Education". *Albany Government Law Review*, vol. 4: 394-426.
- Levy, Santiago & Norbert Schady (2013). "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance and Redistribution". *Journal of Economic Perspectives* 27(2): 193-218.
- Lustig, Nora (2017). "Fiscal Reditribution and Ethnoracial Inequality in Bolivia, Brazil, and Guatemala". *Latin American Research Review*, 2017; 52(2): 208-220.
- Martínez Franzoni, Juliana (2005). "Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales". *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Flacso, vol. 2, n.º 2.
- \_\_\_\_\_ (2007). "Regímenes de bienestar en América Latina". *Documento de trabajo* n.º 11. Fundación Carolina.
- McGahey, Rick (2016). "Universal Basic Income and Welfare State". Working Paper-SSRN 2863954.
- Merton, Roberto (1968). "The Mathew effect in Science". *Science*, 159 (3810): 56-63. Recuperado el 28/8/2016 de <http://www.garfield.library.upenn.edu/merton/matthew1.pdf>.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2016). Base de indicadores sociales.
- Minteguiaga, Analía y Gemma Ubasart-González (2013). "Revolución ciudadana y régimen de bienestar en Ecuador (2007-2012)". Informe de proyecto Clacso. Recuperado el 10/11/2016 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131219050537/informe.pdf>.
- Mkandawire, Thandika (2005). "Targeting and Universalism: Social Policy and Development Programme". Paper n.º 23. Geneva: UNRISD.
- Nagel, Thomas (1991). *Equality and Partiality*. New York: Oxford University Press.
- Nelson, Moira & Johan Sandberg (2016). "From perspectives to policy contingencies: Conditional cash transfers as social investments". *Global Social Policy*: 1-17.
- Osorio, Cecilia (2014). "La difusión de Programas de Transferencia Condicionada en América Latina 1990-2010". Tesis doctoral. Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.
- Papadopoulos, Theodoros (2016). "Two Decades of Social Investment in Latin America: Outcomes, Shortcomings and Achievements of Conditional Cash Transfers". *Journal Social Policy and Society*, 15(3).
- Piketty, Thomas (2015). *La economía de las desigualdades: cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Argentina: Siglo XXI Editores.
- Piñero, Fernando y Emiliano Fernández (2014). "La política social en la actualidad latinoamericana: hacia una política asistencial 'pos-neoliberal': un análisis de la Transferencias Monetarias Condicionadas". *Revista Cátedra Paralela*, n.º 11.

- Ponce, Juan y Arjun Bedi (2008). "The impact of a Cash Transfer Program on cognitive achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador". Documento de discusión 3658. Bonn: Institute for the Study of Labor. Recuperado el 15/3/2015 de <http://ftp.iza.org/dp3658.pdf>.
- Robles, Cecilia (2012). "Opciones y desafíos de la protección social no contributiva en América Latina: elementos para un debate". En V Seminario Internacional de Política Social: La Agenda Social para el Desarrollo de Guatemala. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales/Universidad Rafael Landívar/Konrad Adenauer Stiftung.
- Rossel, Cecilia, Denise Courtoise y Magdalena Marsiglia (2014). "Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia: Apuntes a partir del caso del Uruguay". *Series Políticas Sociales* 215. Santiago de Chile: Cepal/Unicef.
- Sánchez, Jeannette (2017). "Política educativa y protección social: convergencia interna y etnicidad en Ecuador, 2007-2014". Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Sánchez-Parga, José (2007). "Desigualdad y nuevas desigualdades: economía política de un ocultamiento". *Ecuador Debate*, 70: 49-86. Quito: CAAP.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Los indígenas y la política: representación y participación electorales: Ecuador 2013*. Quito: Abya-Yala/Universidad Politécnica Salesiana.
- Seccareccia, Mario (2016). "Ingreso básico y pleno empleo: lecciones de Polanji, Keynes y Minsky". *Análisis*, 23.
- Sen, Amartya (1999). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Nuevo examen de la desigualdad*. España: Alianza Editorial.
- Schady, Norbert y María Caridad Araujo (2008). "Cash Transfers, Conditions and School Enrollment in Ecuador". *Economía* 8(2): 43-70.
- Sistema Integrado de Conocimientos y Estadística Social de Ecuador [Sices] (2017). Recuperado el 20/9/2017 de <http://www.conocimientosocial.gob.ec/>.
- Skocpol, Theda (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in current Research". En P. Evans, D. Rueschemeyer & Th. Skocpol, ed. *Bringing the State Back In*. United Kingdom: University of Cambridge Press.
- Skoufias, Emmanuel (2005). "Progreso and its Impacts on the Welfare of rural Households in Mexico". Informe de investigación 139. Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute. Recuperado el 13/3/2015 de <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/rr139.pdf>.
- Soares, Sergei, Rafael Guerreiro, Fabio Veras, Marcelo Medeiros, & Eduardo Zepeda (2007). "Conditional cash transfers in Brazil, Chile and México: impacts upon inequality". *International Poverty Center, Working Paper* 35. Brasilia: International Poverty Center, UNDP.
- Solga, Heike (2014). "Education economic inequality and the promises of social investment state". *Socio-Economic Review*, 12: 269-297.
- Stewart, Frances (2002). "Horizontal Inequalities: A neglected Dimension of Development". CRISE Working Paper n.º 81. University of Oxford. Recuperado el 20/8/2014 de <http://www3.queh.ox.ac.uk/pdf/quehwp/quehws81.pdf>.

- Stiglitz, Joseph (2012). *El precio de la desigualdad*. Bogotá: Editorial Taurus.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, S. A.
- Ubasart-González, Gemma y Analía Minteguiaga (2017). “Esping-Andersen en América Latina: el estudio de los regímenes de bienestar”. En *Política y gobierno*, vol. XXIV, n.º 1: 213-236.
- Valencia, Enrique (2008). “Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations”. *Annual Review of Sociology*, 34(1): 475-499.
- Villatoro, Pablo (2005). “Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina”. *Revista de la Cepal* 86: 87-101. Santiago de Chile: Cepal.
- Wood, Geof & Ian Gough (2006). “A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy”. Versión electrónica. *World Development*, 34(10): 1696-1712. DOI: 10.10116/j.worlddev.2006.02.001.



# La alternativa inconclusa: políticas progresistas, heterogeneidad estructural y fragmentación del régimen de bienestar argentino, 2003-2015

*The unaccomplished alternative: Progressive policies, structural heterogeneity and Welfare Regime Fragmentation in Argentina, 2003-2015*

Giuseppe Manuel Messina<sup>1</sup>

Investigador becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en la Universidad de Buenos Aires, Argentina

Correo electrónico: giuseppemessina@derecho.uba.ar

Recibido: 16-julio-2017. Aceptado: 23-agosto-2017.

## Resumen

Este artículo discute los límites en la acción de reforma de la política social argentina en el período 2003-2015 bajo los gobiernos kirchneristas. Se considera que este caso de estudio aporta elementos interesantes al debate más amplio sobre la etapa progresista de América Latina de principios del siglo XXI y las debilidades de las alternativas de izquierda al neoliberalismo. Es cierto que en la etapa del *boom* de los *commodities*, el gobierno argentino tomó medidas para reconstituir las instituciones de la sociedad asalariada, en particular la seguridad social contributiva. Sin embargo, este proceso fue inconcluso debido a la persistencia de fuertes heterogeneidades en el mercado laboral. Frente a ello, se expandieron los programas no contributivos de protección social, pero el resultado fue una mayor fragmentación de la política social en múltiples sistemas, según niveles de ingreso y modalidades de inserción laboral. Este ensayo sostiene que estas contradicciones surgen del desajuste entre las continuidades en el régimen de acumulación de capital, sus efectos sobre el mercado laboral y el funcionamiento del régimen de bienestar

<sup>1</sup> El autor integra el grupo de trabajo interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas” de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Una versión previa de este artículo fue enviada y aceptada al 4.º Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, llevado a cabo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) en Salamanca-España, del 17 al 19 de julio de 2017.

argentino. En consecuencia, fue imposible restaurar de forma plena las instituciones tradicionales de la Seguridad Social afectadas por las reformas neoliberales de la década de 1990.

**Palabras claves:** Argentina; kirchnerismo; mercado laboral; política social; régimen de bienestar; seguridad social.

## Abstract

This paper discusses the limits of the reformist action in Argentine social policy under the Kirchnerist governments (2003-2015). In my view, this case study provides interesting evidence to the wider debate on the Latin American progressive cycle of the beginning of the XXI century, particularly on the weaknesses of left alternatives to neoliberalism. It is true that during the commodity boom the Argentine government took measures for the reconstruction of the institutions of the salaried society such as the contributory Social Security. Nevertheless, I consider that this remained an unfinished process due to persistent labor market heterogeneities. To face this problem, the government expanded non-contributory social protection transfer programs, but this resulted in more fragmentation of social policy into multiple schemes for each individual, according to their income and the quality of their employment. This paper argues that these contradictory results were caused by the continuity in the regime of accumulation of capital. This feature provoked an imbalance in the Argentine Welfare Regime through its effects on the functioning of the labor market. As a consequence, it was impossible to fully restore traditional Social Security institutions affected by the preceding neoliberal reforms of the nineties.

**Keywords:** Argentina; Kirchnerism; Labor market; Social Policy; Social Security; Welfare Regime.

## 1. Introducción

Mientras en los países occidentales desarrollados, las denominadas ‘políticas de austeridad’ (Ostry *et al.*, 2016) —una reedición actualizada de las políticas de ajuste y reformas estructurales aplicadas en la región latinoamericana de las décadas de 1980 y 1990 bajo las recetas de ideología neoliberal (Ornelas Delgado, 2001; Harvey, 2005)— enfrentan un fuerte rechazo social, en América Latina se evidencian señales de un camino inverso. Si a principios del siglo XXI, la reacción a las consecuencias sociales del experimento neoliberal en la región produjo un ‘giro a la izquierda’ en una mayoría de los países de la región (Paramio, 2006), en los últimos dos años se han acumulado acontecimientos y derrotas electorales o legislativas (el caso de Argentina es paradigmático) que

sugieren el fin del largo ciclo progresista iniciado en la década pasada, al margen de las heterogeneidades que caracterizan a los países de América Latina.<sup>2</sup>

Los avances sociales registrados en los últimos años (Cornia, 2010; Lustig *et al.*, 2013; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2014) no han evitado este cambio de orientación política, en un contexto caracterizado por el fin del *boom* de los *commodities*. Algunos autores atribuyen este factor de crisis en la explicación del fin de la etapa progresista, ya que se quebró el consenso de los *commodities* en torno a la redistribución vía Estado de una parte del excedente generado (Svampa, 2016), al margen de que la indudable recuperación de los ingresos más bajos fue acompañada por el fuerte incremento de los ingresos más altos (Salama, 2015).

En el caso de Argentina, diciembre de 2015 marcaba el final de una larga etapa de la historia argentina (2003-2015)<sup>3</sup> y el comienzo de un nuevo período de distinto signo político e ideológico (bajo el gobierno de Mauricio Macri). A la luz de este cambio, se considera necesario presentar un primer balance de la etapa anterior, con un foco en las transformaciones del régimen de bienestar social argentino, en particular respecto a los mecanismos de resolución de la ‘nueva cuestión social’ (Cortés y Kessler, 2013), surgida del declive de la sociedad asalariada de la etapa industrialista y las consecuencias de las reformas de corte neoliberal que condujeron a la crisis económica, social y política de 2001-2002.

El marco teórico de este ensayo se nutre de la literatura sobre regímenes de bienestar, en cuanto ofrece un esquema interpretativo para analizar las interacciones entre las instituciones económicas, sociales y políticas, y sus resultados en términos del acceso de las personas a bienes y servicios básicos y a la protección frente a determinados riesgos sociales (Esping-Andersen, 1993 y 2000; Adelantado *et al.*, 1998; Gough y Wood, 2004, entre otros).<sup>4</sup> Además, se toma de la escuela de la regulación la idea de analizar las interacciones dinámicas y las complementariedades entre las instituciones que gobiernan la reproducción ampliada de capital (el régimen de acumulación) y las que ordenan la reproducción social (el modo de regulación) en un determinado modo de desarrollo (Boyer y Saillard, 2002; Boyer, 2014). Aquí se sostiene que su desajuste tiende a producir desequilibrios, tanto en el orden económico como en el social, que pueden conducir a fenómenos de crisis económica, exclusión social o deslegitimación política

Se trata de superar el desafío de la ‘doble incorporación’, social y en el mercado (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2012), es decir, generar la cantidad suficiente de empleos de calidad, expandiendo la incorporación en el mercado laboral, a la vez que se asegura el bienestar de las personas independientemente

2 El debate sobre esta etapa ‘progresista’ ha sido muy extenso (Quiroga *et al.*, 2009; Stoessel, 2014), oscilando entre los polos del neodesarrollismo (Bresser Pereira, 2007; Draibe y Riesco, 2011) y el populismo, discutido desde una pluralidad de perspectivas (Laclau, 2005; Panizza y Miorelli, 2009; Weyland, 2013; Svampa, 2016).

3 Bajo los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).

4 Teniendo en cuenta no solo cuánto, cómo y quién gasta, sino cómo se financia en el tiempo cada institución involucrada en la producción, distribución o regulación de bienes y servicios satisfactorios de necesidades humanas (Doyal y Gough, 1991; Goodin y Rein, 2001).

de su posición en el mercado; es decir, su incorporación social (mediante políticas que desmercantilizan el trabajo humano. Esping Andersen, 1993).<sup>5</sup> Caso contrario se produce una ‘crisis de incorporación’, ya que las demandas económicas, políticas y sociales de las clases populares no son atendidas por “los patrones institucionales de incorporación y regulación” existentes (Filgueira, 2013: 20), conduciendo a regímenes de bienestar segmentados y a mercados laborales afectados por la informalidad.

Esta discusión más teórica constituye el punto de partida de la siguiente sección. En ella se describen los cambios de largo plazo en los regímenes de acumulación y en los regímenes de bienestar en los países occidentales del centro después de la Segunda Guerra Mundial y, posteriormente, se analiza el caso de una economía periférica y dependiente como la argentina. En particular se discute la fase de construcción de la seguridad social en este país, asociada a un régimen de acumulación cuyo motor fue una industrialización hacia adentro alimentada por la expansión del empleo asalariado formal y el crecimiento del mercado interno. A continuación, se describe la crisis de esta forma ‘criolla’ de compromiso fordista-keynesiano y el progresivo abandono del proyecto de industrialización, dictadura militar mediante, y la construcción de un nuevo proyecto político hegemónico de tipo neoliberal, asociado a una nueva fase de acumulación centrada en la valorización financiera. Finalmente, se introducen elementos de discusión respecto a la etapa posterior de construcción de un proyecto alternativo, luego de la eclosión de la hegemonía neoliberal. En particular, se ofrecen algunos datos estilizados y referencias que muestran las mejoras en los principales indicadores sociales a la vez que persisten ciertos rasgos en los mercados laborales (informalidad, precariedad, etc.) vinculados a continuidades en la estructura económica (concentración, extranjerización, reprimarización).

Situados en este contexto, en la sección sucesiva se presentan brevemente las principales medidas implementadas por el gobierno argentino en el ámbito de la política social en el período 2003-2015 y su impacto sobre la relación salarial y el funcionamiento de las instituciones del régimen de bienestar argentino. Con ese propósito se parte de un análisis de las políticas contributivas destinadas a los trabajadores formales bajo el paraguas de la seguridad social, para continuar con las políticas no contributivas, cuyos destinatarios se sitúan en los sectores afectados por situaciones de informalidad y precariedad laboral, bajos ingresos, pobreza y exclusión social. En particular, se abordan los esquemas de transferencias monetarias (sistemas previsional, de asignaciones familiares y de subsidios de desocupación) y el caso del sector salud.

Es a partir de este análisis, que vincula una discusión de las medidas coyunturales con una perspectiva de más largo plazo, que se pretende aportar elementos al debate de la literatura en torno a las interacciones entre determinadas configuraciones del sistema económico-productivo y los regímenes de bienestar

5 Proceso contrario al examinado por Polanyi (1989) en el período de formación de las economías capitalistas.

vía los mercados laborales, es decir, cómo los cambios en el primero afectan o transforman el segundo, y qué formas de retroalimentación operan entre régimen de bienestar y régimen de acumulación, caracterizando a una fase del desarrollo de un país.

## 2. La crisis del modo de desarrollo fordista-keynesiano en el caso argentino

Un equilibrio con características progresivas, en términos de mejora de las condiciones de vida de la clase trabajadora y reducción de las desigualdades, fue logrado durante los *trente glorieuses* en las democracias de Europa Occidental, período en el que se consolidó una relación salarial (Castel, 1997) asociada al modo de regulación keynesiano característico del régimen de acumulación capitalista fordista. En ese contexto histórico social las instituciones del Estado de bienestar, bajo la forma de salario indirecto o social, las políticas económicas de pleno empleo y el aumento constante del poder adquisitivo de los salarios contribuyeron a generar la demanda efectiva necesaria para estimular y saldar los incrementos de la producción, suavizar el ciclo de crecimiento y estabilizar el crecimiento de los beneficios empresariales. Este compromiso del Estado en la esfera económica constituía uno de los supuestos fundamentales para que la seguridad social pudiera ser sostenible, ya que la masa de contribuciones salariales sostenía todo el esquema de bienestar “con un mayor número de gente trabajando y un menor número de personas que viven de las transferencias sociales”, en palabras de Esping-Andersen (1993: 49).

Por sí mismo no significaba que los regímenes de bienestar fundados en los sistemas de seguridad social contributivos, como el argentino, fueran redistributivos ya que se financian a partir de la propia masa salarial (Shaikh, 2004). De hecho, sus efectos de estratificación tienden a ser conservadores, contribuyendo a la reproducción de las jerarquías sociales (ver Esping-Andersen, 1993). Pese a eso, en el fondo de la cuestión, está la tensión inevitable entre el alcance de la intervención estatal y la esfera de los derechos individuales protegidos por el Estado liberal.<sup>6</sup> Esto se traduce a nivel agregado en una contradicción permanente entre la ampliación de los derechos sociales y la propia lógica de la acumulación capitalista, que pone límites políticos y económicos a una continua ampliación de la intervención económica del Estado. Si en el corto plazo, la relativa autonomía del Estado permite cierto arbitraje entre los intereses de la clase social dominante y las dominadas (con la finalidad de consolidar la posición hegemónica de la primera), en el largo plazo la acción estatal debe garantizar la reproducción ampliada del capital (Poulantzas, 1969).

6 Como señalan Gamallo y Arcidiácono (2012: 69), la producción estatal de bienestar entra en conflicto con la libertad individual de una persona para disponer de sus ingresos, y de sus ahorros en particular, según su voluntad.

En ese momento histórico particular y en esa área geográfica (la reconstrucción luego de la Segunda Guerra Mundial en Europa) (Piketty, 2014), la intervención estatal no entró en conflicto con la acumulación capitalista de largo plazo, gracias a que redujo el costo de reproducción de la fuerza de trabajo y se promovió la producción de bienes de uso colectivos. Pero además, favoreció la integración social y la legitimación del *statu quo*, moderó los ciclos económicos y los conflictos sociales. A la vez, desde el punto de vista de cada capitalista individual, la intervención estatal representa un costo privado que reduce su ganancia, y, por tanto, a nivel agregado tiende a ralentizar la acumulación. A mediados de la década de 1960 se observa una caída de la tasa de ganancia en los países centrales (Duménil y Lévy, 2007), en parte, causada por el incremento de la competencia capitalista interestatal (Arrighi, 1999) y la conflictividad social derivada de la política de pleno empleo (Kalecki, 1943), a lo que se dio respuesta con transformaciones productivas y tecnológicas (Aglietta, 1979) y la financierización y globalización de las cadenas de producción (Arrizábal Montoro, 2015) que constituyen el fondo histórico en el cual se desarrollan los acontecimientos actuales.

En este trabajo se sostiene la idea de que el desarrollo del Estado de bienestar y, con él, la consolidación de la ciudadanía social (Marshall, 1997), dio solución durante un período limitado de tiempo (algunas décadas) a la denominada ‘cuestión social’, surgida a mediados del siglo XIX; es decir, la contradicción íntima que aqueja al Estado liberal, desgarrado entre un orden jurídico-político fundado sobre el reconocimiento de la igualdad de los derechos civiles y políticos del ciudadano, y un orden económico capitalista que produce desigualdades, sobre la base de la acumulación y la protección absoluta de la propiedad privada (Donzelot, 2007).

Naturalmente, el compromiso fordista keynesiano asumió formas peculiares y periféricas en su versión ‘criolla’, tomando prestada la expresión de Laura Golbert (1988); es decir, durante la denominada etapa de “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI) en el Cono Sur, aunque en el caso argentino alcanzó un grado significativo de madurez y extensión, pese a una pronunciada estratificación (Filgueira, 1998). Una de las diferencias que se quieren destacar respecto al caso europeo es que en la región latinoamericana, en términos generales, la creación del empleo formal fue insuficiente respecto al crecimiento demográfico y a la urbanización, lo que produjo un crecimiento de las desigualdades existentes durante la etapa industrialista, incluso bajo los gobiernos populares, entre los trabajadores formales (dotados de derechos laborales y sociales colectivos) y los trabajadores informales (privados de esos derechos) “ligados a puestos de extrema precariedad laboral, el autoempleo de subsistencia, el desempleo estructural y la migración internacional” (Pérez y Mora, 2009: 420).<sup>7</sup>

7 Estos conceptos abarcan diferentes dimensiones (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe [Prealc], 1978; Hussmanns, 2004), según se haga referencia a un puesto de trabajo en el sector informal (unidades de baja productividad, autoempleo de subsistencia, etc.) o bien a una relación laboral no regulada sin cobertura de la seguridad social (‘empleo no registrado’, en el caso argentino), aunque existe una fuerte asociación entre los dos fenómenos (Salvia *et al.*, 2008; Salvia y Vera, 2011). La precariedad refiere a otras dimensiones que hacen a la calidad del empleo y que no necesariamente asumen formas no

Así, en el caso argentino se observa un proceso de ‘democratización del bienestar’ (Torre y Pastoriza, 2002) a partir de mediados de la década de 1940 y la expansión de derechos sociales para las clases trabajadoras, incorporadas a una ‘alianza desarrollista’ que combinaba nacionalismo e industrialización, para promover un crecimiento económico basado en la protección de la industria interna abastecida por recursos públicos y en el aumento del mercado interno de consumo de las clases populares urbanas, pese a los límites de integración social en esta fase de modernización industrial señalados por Germani (1980) y Nun (2001), entre otros. En un período posterior, la inestabilidad y los menores niveles de crecimiento hicieron que los empresarios coincidiesen con la clase propietaria tradicional en considerar las demandas del sector popular como excesivas y dañinas para el proceso de acumulación de capital y una amenaza para el orden social existente (en términos de estructura de clases, distribución del poder político, alineación internacional de esos países), provocando un consecuente proceso de polarización política y ‘empate social’ que caracterizó el país entre 1955 y 1976, y en los que la institución militar actuó como árbitro (O’Donnell, 1972).

La última dictadura militar (denominada no casualmente ‘Proceso de Reorganización Nacional’) dio salida definitiva y trágica a esa situación de ‘empate’, desarticulando a las bases sociales del proyecto nacional de industrialización, con medidas que combinaron la apertura de la economía a los flujos de bienes y capitales del exterior con una redistribución regresiva y feroz del ingreso del trabajo al capital, por medio de una compresión salarial respaldada por la represión violenta del Estado, lo que Rodolfo Walsh denominó en 1977 ‘misericordia planificada’ (Basualdo, 2006).

Ya en democracia, las reformas estructurales de la década de 1990 consolidan las recetas de tipo neoliberal, avanzando en la dirección de una posición de mayor subordinación de las clases trabajadoras en la sociedad argentina, ya que al abandonar la vía de la industrialización, los salarios pierden su centralidad económica como componente fundamental de la demanda.<sup>8</sup> El motor del proceso de acumulación del capital pasa a ser la extracción de rentas (empresas privatizadas, oligopolios y monopolios) y su valorización en el exterior (fuga de capitales), mientras los sectores caracterizados por una elevada rentabilidad (como la agroindustria) orientan su producción a la demanda internacional.

Con esta lógica exportadora, extractiva y especulativa, la cúpula empresarial impulsa el abaratamiento del costo de la mano de obra asalariada vía reforma laboral y favorece el crecimiento exponencial de la desocupación, de la informalidad y la precariedad laboral (Cortés, 1999; Andrenacci 2002; Lindenboim y Danani,

---

legales: subocupación involuntaria, sobreocupación, pluriempleo, salarios por debajo de la pobreza, condiciones laborales insalubres o peligrosas, etc.

8 La gran aceptación social que estas reformas tuvieron es hija, naturalmente, de la profunda crisis hiperinflacionaria con la que se cierra la ‘década perdida’ de los años ochenta, fruto de las luchas intestinas a la cúpula económica entre los sectores exportadores y aquellos aún vinculados al mercado interno y a la protección estatal (ver por ejemplo Piva, 2015). En ese sentido se habla aquí de fase hegemónica del proyecto neoliberal sobre la institución fulcro de esos años: la convertibilidad entre el dólar estadounidense y peso argentino era aceptada como natural tanto por el oficialismo como por la oposición.

2003; Basualdo, 2011). Esos cambios estructurales en lo económico fueron acompañados por el surgimiento del proyecto político y económico neoliberal en torno a la transformación del Estado (minimizando su papel de empleador y actor económico directo vía empresas de propiedad pública), a la vez que el incremento del desempleo cumplió como factor de disciplinamiento de la fuerza de trabajo y la política social moderó los fuegos de la protesta social (Vilas, 1997).

Como se observa en los mismos años aun con menor intensidad en el caso europeo, el abandono de las políticas de pleno empleo debilitó a la principal fuente de financiamiento del Estado de bienestar y al fulcro del consenso político en torno a su conservación: las clases trabajadoras asalariadas y organizadas. Al tiempo que el mercado laboral se fue fragmentando, excluyendo cada vez más trabajadores del acceso a empleos con derechos sociales plenos, se vio afectado el equilibrio de los regímenes de bienestar en dirección de un mayor peso del mercado, más allá de que las estructuras y los principios rectores fueran reformados solo paulatinamente (Clayton y Pontusson, 1998; Gerchunoff y Torre, 1999). Además del vaciamiento de las instituciones de la seguridad social, por la destrucción del empleo de mayor calidad, se produjo un progresivo desfinanciamiento de las arcas del Estado, que supuso una gradual reducción de la calidad de los bienes y servicios erogados por el Estado y una restricción tanto del acceso como de la cuantía de las transferencias.

Dicho proceso incentivó una fuga de los sectores medios hacia la oferta del sector privado y debilitó las bases de apoyo de las políticas públicas redistributivas (Pierson, 1996; Huber *et al.*, 2009). En particular, en el caso argentino, la expulsión del mercado laboral formal significó la pérdida de titularidad de los derechos de tipo contributivo, típicos de la estructura tradicional de tipo conservador-contributivo de la seguridad social (Hintze, 2007), al tiempo que los procesos de individualización del ahorro, tanto en el ámbito previsional como del seguro de salud, expandió el peso del sector privado entre las clases medias, y los programas asistenciales de tipo residual atendieron a las necesidades de los más vulnerables (Lo Vuolo, 1995; Barrientos, 2009).

El período 2003-2015 constituye, en ese sentido, la contracara de ese proceso (Danani y Hintze, 2011), ya que se asocian una coyuntura económica positiva, la expansión del empleo registrado y una mayor regulación estatal del mercado laboral (Palomino, 2007). Este proceso se concentra en una primera etapa (hasta 2007, aproximadamente), en la que se observa una fuerte recuperación tanto de la financiación como de la cobertura de la seguridad social contributiva, favoreciendo aquellos sectores que pudieron acceder al mercado de trabajo formal. Los años que siguen, entre 2008-2015, fueron más complejos desde el punto de vista económico, observándose una mejora muy suave o un estancamiento de los principales indicadores laborales (Lindenboim, 2015; Trajtemberg, 2016). En esta segunda etapa, se concentra la implementación de parte del Gobierno de medidas de transferencia de ingresos no contributivos, como se discutirá con más detalle en la próxima sección. En general, estas políticas obtienen resultados positivos en términos de población alcanzada, presupuesto invertido y atenuación de las

condiciones de acceso, particularmente en el caso de la denominada moratoria previsional y la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Pese o en razón a estas medidas, se consolida la brecha entre sistemas contributivos y no contributivos (Gamallo, 2015), en el contexto de una recuperación y consolidación de un enfoque trabajo-céntrico a la integración social (Arcidiácono, 2012), a partir de la convicción de que la política económica, con su énfasis en el pleno empleo, lograría reabsorber a las personas no ocupadas de forma plena en el sistema contributivo tradicional.<sup>9</sup> Sin embargo, esta visión choca con una realidad en la cual persisten fenómenos de precariedad e informalidad de amplios sectores de los ocupados, afectando en particular determinadas categorías de la población: mujeres, jóvenes, etc. (Salvia *et al.*, 2008; Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social [MTEySS], 2013; Lindenboim, 2015).

Como se dijo, si bien se produjo una importante mejora de los principales indicadores sociales en la primera etapa del kirchnerismo (hasta 2007-2008), en años posteriores se observa un piso elevado de informalidad, pobreza y exclusión social que afecta a una cuota muy significativa de la población y resulta difícil de perforar, pese al fuerte aumento del empleo público en el mismo período.<sup>10</sup> En el caso de la informalidad, se registra al final del período una tasa superior al 30% para los asalariados (y del 40% en el total de los ocupados, según las estimaciones de MTEySS, 2013). Por otra parte, a la recuperación de la clase media se acompañó el mantenimiento de un porcentaje elevado de hogares en situación de vulnerabilidad o pobreza, asociada a una incorporación laboral inestable y precaria de sus componentes activos.<sup>11</sup> Se observa este fenómeno, pese a que estos sectores fueron objeto de políticas de inclusión social, sobre la base de modalidades híbridas en las cuales las fronteras entre lo contributivo y lo no contributivo se han hecho borrosas, aun situándose en el marco de una reafirmación simbólica del ideal trabajo-céntrico (Messina, 2014), como se discute en la siguiente sección.

En términos generales, estos resultados se deben a que la matriz productiva existente (caracterizada por una fuerte heterogeneidad) no ha logrado garantizar una inserción laboral de calidad a la mayoría de la población en edad laboral. Este resultado se puede explicar a partir de las continuidades a nivel del régimen de acumulación vigente, en las cuales se consolidan los procesos de valorización financiera, concentración productiva, extranjerización de la propiedad de la cúpula empresarial y reprimarización exportadora que se gestaron en la década de 1990 (Rougier y Schorr, 2012; Gaggero, Schorr y Weiner, 2014; Piva, 2015).

9 Como se discute en la obra coordinada por Pautassi y Gamallo (2012) las distintas constelaciones de política social contribuyen a modelar las desigualdades y la marginación, llegando en el caso de la base de la pirámide a la constitución de planes y servicios pobres para los sectores pobres.

10 Entre 2003 y 2011 el empleo público habría aumentado del 44% aproximadamente hasta 3,2 millones de personas, siendo más fuerte el crecimiento anual en la etapa 2007-2011 (3,5% promedio) que en 2003-2006 (1,9%) (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas [FIEL] 2012: 46, 50). Diéguez y Gasparín (2016) estiman un crecimiento ulterior del 11% aproximadamente hasta 2014.

11 Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2014) la clase media argentina representaría más de la mitad de la población en 2012 (54,4%), mientras que la población vulnerable (con probabilidades de caer en situación de pobreza) o pobre estaba todavía en torno al 40%, en descenso respecto al 57% calculado para el año 2000.

Es por tanto, en la interacción entre las dos esferas —productiva-laboral y de la política social-estatal— en la cual se considera que se han jugado los límites y los avances de las transformaciones en el régimen de bienestar argentino.

### 3. Expansión y continuidades en la política social argentina entre 2003 y 2015

En efecto, si se observa la cronología de las medidas de política social y laboral adoptadas durante el kirchnerismo puede observarse cómo en una primera fase el objetivo consistió en recomponer los derechos sociales de los trabajadores (formales), con la idea de que un crecimiento sostenido y continuado del empleo registrado habría dado solución a los problemas de inclusión social de los sectores más rezagados, en el marco de lo que aquí se ha denominado el ideal trabajo-céntrico. Solo en un segundo momento se observan cambios significativos en los principios de política social heredados de la época anterior, como se irá describiendo a lo largo de esta sección.

Respecto a la primera fase, las tres medidas principales fueron la derogación de las reformas laboral de inspiración neoliberal de la década de 1990 (Ley n.º 25877 de 2004); la revitalización de la negociación colectiva, muy debilitada en la década de 1990,<sup>12</sup> la fijación tripartita del salario mínimo y su actualización regular en el tiempo, con efectos de arrastre sobre los trabajadores de menores ingresos, incluidos los trabajadores informales no cubiertos (Maurizio, 2014). En la misma dirección va el reforzamiento de la lucha contra la informalidad con la institución en 2004 del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2014) y la regulación de sectores gravemente afectados por este fenómeno.<sup>13</sup>

En el ámbito de la seguridad social, los mayores avances se han dado en el campo de la previsión social (Messina, 2014). En primer lugar, se destaca la unificación en 2008 del sistema de pensiones mixto heredado de la etapa anterior (privado de capitalización y público de reparto) en un sistema público (Sistema Integrado Previsional Argentino). Con anterioridad a esa medida, se implementó la moratoria previsional de 2005, denominada oficialmente Plan de Inclusión Previsional, cuyo objetivo fue incrementar la cobertura entre las personas mayores, que contaban con un número insuficiente de años de cotización.<sup>14</sup> Gracias a

12 El número de trabajadores asalariados alcanzados por el efecto de alguna negociación colectiva se expandió de 3 a 5 millones de personas en 2010, manteniéndose por encima de los 4 millones en los años posteriores (MTEySS, Comportamiento de la negociación colectiva, varios años). Paralelamente se observó una recuperación de la organización sindical y de los trabajadores afiliados a un gremio (Basualdo V., 2012: 432-434).

13 Entre otros, el nuevo régimen del trabajo agrario de 2011, el nuevo régimen laboral de las trabajadoras domésticas de 2013 y la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y prevención del Fraude Laboral de 2014.

14 Más precisamente, las personas que se inscribieron a la moratoria aceptaron planes de amortización de las contribuciones faltantes, hasta un máximo de 60 cuotas, que son descontadas de las prestaciones que reciben mensualmente, convirtiéndose así en deudores del sistema, a cambio de ver cumplido su derecho a una protección de los riesgos asociados a la vejez.

esta medida, a finales de 2011, la cobertura de la población de más de 65 años alcanzó niveles cercanos al 95% (contra una cobertura inferior al 60% en 2005). También debe decirse que cerca del 72% de los beneficiados por esta medida fueron mujeres (Messina, 2014).

En ese sentido, no solo se reconoció el derecho a una pensión a los trabajadores informales, sino también a las personas que trabajaron de forma no remunerada en tareas de cuidado, representando un avance importante en el reconocimiento de los derechos de las mujeres (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011). Sin embargo, si bien la moratoria privilegió la extensión de un piso de protección, el nivel de las prestaciones se situó en un nivel promedio cercano al mínimo<sup>15</sup> (Messina, 2014). En todo caso, no se modificó la arquitectura contributiva del sistema, ya que la moratoria constituyó una solución de emergencia y una tantum frente a la baja cobertura del sistema, resultado de las trayectorias laborales irregulares, precarias e informales de millones de argentinos.<sup>16</sup>

La otra medida estrella de la etapa kirchnerista es la Asignación Universal por Hijo (AUH) de 2009, que pese a mantener ciertos rasgos de las transferencias condicionadas de ingresos,<sup>17</sup> pasa a constituir un componente no contributivo del sistema de asignaciones familiares contributivas (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013). Las asignaciones familiares son un componente tradicional de la seguridad social, un complemento familiar al salario, que cumple múltiples objetivos como mejorar las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes dependientes económicamente, promover su asistencia escolar, cubrir al hogar frente a determinados gastos (nacimiento, matrimonio), etc. La AUH es el correspondiente no contributivo de la asignación familiar por hijo que se brinda de forma proporcional al número de hijos/as del titular de la prestación.<sup>18</sup>

En ese espacio limitado es posible solo mencionar algunos de los principales rasgos de esta medida. En primer lugar, debe destacarse el incremento de la cobertura de los hogares con niños, niñas y adolescentes a cargo: la AUH permitió elevar la cobertura del 68% a cerca del 80%, a los que se suman los destinatarios de otros programas sociales de gobiernos subnacionales, que cubrirían un 6% adicional (Bertranou y Maurizio, 2012: 3; Bustos *et al.*, 2012). Respecto a los montos

---

15 En todo caso se observa un achatamiento de la distribución de las prestaciones: así las pensiones mínimas incrementaron su valor relativamente al salario mínimo (70%), salarios medios (48%) y pensiones medias (75%), según datos de 2012. Además, la ley de movilidad previsional de finales de 2008, que vincula el incremento de las prestaciones a un índice combinado de los salarios reales y los recursos de la seguridad social, resguardó las pensiones frente a la inflación (Messina, 2014).

16 De hecho, una segunda moratoria de menor alcance fue implementada en 2014 y alcanzó 600 mil personas aproximadamente, según datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), de diciembre 2015. Recuperado el 30/08/2017 de [https://www.anses.gob.ar/archivos/gacetilla/Moratoria\\_DICIEMBRE.pdf](https://www.anses.gob.ar/archivos/gacetilla/Moratoria_DICIEMBRE.pdf).

17 La AUH sustituye a planes asistenciales preexistentes como el Plan Familias cuyas características lo acercaban con claridad a los programas instalados en la región en los últimos años (Cecchini y Madariaga, 2011).

18 Debe recordarse que en el año 2011 se sanciona la Asignación Universal por Embarazo (2011), correspondiente a la asignación por maternidad contributiva. Además, en 2015 se extiende la Ayuda Escolar Anual de las AAF contributivas a los titulares de la AUH. En 2014, se implementa el PROGRESAR, programa con características similares que apunta a asistir financieramente a jóvenes (de 18 a 24 años) que asistan a instituciones educativas (aproximadamente 700 mil en 2015. Fuente: Contaduría General de la Nación, 2016).

erogados, la dinámica de los precios al consumo a partir de 2007 habría impedido que el mayor esfuerzo fiscal invertido en esta política social se refleje en un incremento consistente de los montos reales percibidos por los hogares (Messina, 2014).

Como en el caso de la moratoria previsional, también la AUH representó la modalidad que el Gobierno adoptó para paliar el efecto de la persistente informalidad del mercado laboral, en este caso sobre el funcionamiento del sistema de asignaciones familiares. Pese a lo ‘universal’ de su denominación, la AUH no representó una reformulación del sistema contributivo en sentido universalista, es decir que reorientara esta política en favor de los titulares de este derecho a la protección social, los niños, niñas y adolescentes que viven en el territorio del país (nacionales y extranjeros residentes), independientemente del estatus laboral de sus padres. Al contrario, se mantuvo inalterada la estructura básica contributiva del sistema y se extendió su cobertura a los trabajadores informales de bajos ingresos, a las trabajadoras domésticas formalizadas y a los desempleados no cubiertos por la seguridad social.

Figurativamente, para estas categorías de trabajadores, el Estado se hizo cargo de suplir a la ausencia de contribuciones de parte del empleador (Grushka, 2014).<sup>19</sup> La acción del Estado responde, entonces, a lo que se ha constituido como un problema colectivo, causado por las características de la matriz ocupacional existente, en el contexto de un régimen de acumulación que ha fallado en la tarea de ofrecer un número suficiente de puestos de trabajo formales.

Por otra parte, el mantenimiento de las condicionalidades reafirma la existencia de un sistema separado, ya que se trata de un requisito que no se pide a los trabajadores registrados, aunque hagan referencia a derechos/deberes de atención que alcanzan a todo niño, niña y adolescente por igual. Además de suponer una carga adicional para los receptores, las condicionalidades también presuponen una más fuerte toma de responsabilidad del Estado para brindar, con un grado suficiente de calidad, los servicios sanitarios y educativos necesarios para atender el crecimiento de la demanda en los sectores de más bajos ingresos (Salvia, Tuñón y Poy, 2014). Sin embargo, implícitamente se descarga del propio sistema educativo y sanitario la responsabilidad de la situación previa de baja cobertura en el acceso a estos derechos fundamentales. Dicho de otro modo, fenómenos como el abandono escolar serían producto, por ejemplo, del comportamiento individual de cada hogar (sobre el que incide el incentivo constituido por las condicionalidades), y no de los mecanismos excluyentes que pone en vigor el propio sistema educativo o de salud.<sup>20</sup>

Los otros dos componentes de la seguridad social argentina, el seguro de salud y el seguro de desempleo, no han evidenciado un avance comparable en

19 Paradójicamente en 2016, bajo el nuevo Gobierno, se incorporan a los trabajadores por cuenta propia incluidos en el régimen subsidiado denominado monotributo en el sistema contributivo de asignaciones familiares y no a la AUH.

20 Las condicionalidades, como todos los temas tratados en este texto, están atravesadas por desigualdades de género, cuyo análisis excede los límites de este texto. Sin embargo, siendo mujeres la gran mayoría de los titulares de la AUH, es evidente que las condicionalidades pueden suponer un incremento de la carga de trabajo (no remunerado) a la que están sometidas (Pautassi y Zibecchi, 2013), reforzando el ‘maternalismo’ de la política social (Blofield y Martínez Franzoni, 2014).

la dirección de solucionar, al menos en el corto plazo, los efectos de la brecha entre el componente contributivo y el no contributivo. En el caso del seguro de desempleo se evidencia la pesada herencia de la década de 1990, en la cual el desempleo no se construyó más como un problema social colectivo, sino como una situación puramente individual.

Esta inversión conceptual se debe a que prevaleció el paradigma económico que considera que el nivel de desempleo se debe a la regulación del mercado laboral (que impide el ajuste del salario —el precio de la fuerza de trabajo, y el reequilibrio de la demanda y oferta laboral—), mientras que la condición de desempleo del trabajador se debe a factores vinculados a las características individuales del mismo. En otras palabras, el problema reside en que la calidad de la oferta laboral no se adecua a las necesidades de la demanda laboral de parte del sector empresario (dado el nivel salarial), en el nuevo contexto de apertura económica (globalización), más que al bajo nivel de demanda laboral debido al ciclo económico (lo que en la receta keynesiana tradicional justificaba un incremento del gasto público, aún en déficit, para mantener una situación de pleno empleo).

En ese contexto se instituye el seguro de desempleo contributivo (Ley n.º 24.013 de 1991),<sup>21</sup> lo que quizá contribuye a explicar el porqué nunca alcanzó una cobertura significativa frente a una tasa de desempleo creciente. Por ejemplo, en la etapa de recesión y posterior crisis de la convertibilidad (1998-2001), el seguro de desempleo tuvo una cobertura promedio del 5,9% de la población desocupada (en 2002 sube apenas al 7,3%), garantizando solamente el 26,4% del salario anterior a la desocupación (Contaduría General de la Nación [CGN], 2004). En otras palabras, la reconfiguración del mercado laboral provocó una neutralización del mecanismo asegurador establecido en 1991 (en torno a una figura en declive, la del trabajador asalariado formal y estable), a la vez que se promovieron programas de asistencia focalizados para paliar la situación de los trabajadores desocupados y desprotegidos (Neffa y Brown, 2011). En 2002, en plena emergencia ocupacional, fue creado el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), con una cobertura de casi dos millones de personas (el 6,1% de la población activa, datos Instituto Nacional de Estadística y Censos [Indec]) con un diseño que combinaba elementos de los planes de empleo de la década anterior (las contraprestaciones laborales) con las condicionalidades típicas de los programas de transferencia condicionada. A partir de este programa se desprenderían el mencionado Plan Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo.

No obstante, en comparación con las otras áreas analizadas, se observa cierto continuismo respecto a las políticas hacia los desocupados. En el caso del seguro de desempleo, el gobierno actualizó solo una vez (en 2006) el monto de la prestación (todavía en niveles de 1991), lo que significó su caída en términos de poder adquisitivo.<sup>22</sup> Sin bien se incluyeron algunas categorías como los trabajadores

21 Paradójicamente etapa industrialista no había existido un seguro de desempleo con estas características, típico de la condición salarial en los países centrales (cfr. Grondona, 2014).

22 El retraso de los mismos es evidente si se comparan con la evolución del del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM) en el mismo periodo. Si el monto básico del SD representaba el 150% del SMVM en junio de 2003, en enero de 2015 constituía apenas el 8% del mismo (Messina, 2017).

rurales (Ley n.º 25.191 de 2013), su cobertura llegó apenas al 10% de los desocupados durante la crisis de 2009 y luego de un ciclo de recuperación del empleo formal (Messina, 2017). Para la gran mayoría de los desocupados, se priorizaron políticas de activación de tipo asistencial destinadas a la inserción laboral de categorías vulnerables de trabajadores (Seguro de Capacitación y Empleo y otras acciones de empleo del MTEySS. CGN, años 2004-2016).

Las consecuencias en términos de conflictividad social fueron minimizadas en el corto plazo (ver Nueva Mayoría, 2014), porque la prosecución de políticas económicas de pleno empleo (pese a que no hubo una generalización del empleo 'de calidad') logró mantener el desempleo en tasas relativamente bajas (7,4% en promedio entre 2009-2014), pese a la creciente volatilidad económica. Se hace referencia tanto a las políticas de protección del empleo nacional,<sup>23</sup> como al efecto sobre la demanda interna de la expansión de la cobertura de las políticas sociales a los sectores de menores ingresos. El gasto en transferencias directas a los desocupados se redujo a pocas décimas del gasto total de la administración nacional, mientras que en 2003 el PJJHD había supuesto más del 6% del presupuesto. En años posteriores, otras medidas tomaron el relevo: la moratoria previsional representó en promedio el 9,51% del gasto del gobierno federal (2007-2015), y el destinado a la AUH el 2,06% (2010-2015).

Finalmente, el caso del sector salud ofrece ulteriores elementos de reflexión respecto a la persistente brecha regímenes contributivos y no contributivos. Respecto a la financiación de los servicios de salud, Argentina se caracteriza por la coexistencia de tres subsectores, uno público de tipo universal y financiado por la fiscalidad general (pero altamente descentralizado),<sup>24</sup> uno organizado bajo la forma de seguro colectivo bajo gestión sindical (Obras Sociales),<sup>25</sup> y un tercero de ámbito privado (empresas de medicina prepagada).<sup>26</sup> También en la erogación de servicios de salud, una cuota muy significativa del total es acaparada por actores del sector privado.<sup>27</sup>

23 Al margen de las políticas proteccionistas, se adoptaron medidas que apuntaban a preservar los puestos de trabajo registrados en las empresas con dificultades económicas, por ejemplo mediante una reducción de los costes laborales a cargo de las mismas, como en el caso del Programa de Recuperación Productiva (Repro) (Neffa, Brown y López, 2012).

24 Solo el 15% del gasto público en salud se gestiona a escala federal, un 70% a escala provincial y otro 15% a escala municipal (PNUD, 2011).

25 Este subsistema se consolida a partir de principios de la década de 1970, cuando se legisla la afiliación obligatoria para todos los trabajadores del sector formal a la Obra Social correspondiente a su ocupación, financiada por el pago de una contribución calculada como un porcentaje fijo de los salarios. Hasta la desregularización de la década de 1990, los aportantes eran 'cautivos' de su Obra Social, lo que proporcionaba solidaridad horizontal entre los afiliados a una misma entidad; la solidaridad entre ocupaciones fue limitada a la institución de un Fondo Solidario de Redistribución. En la actualidad existen alrededor de 280 obras sociales nacionales (es decir que abarcan a todo el territorio nacional) y 24 entidades provinciales (PNUD, 2011).

26 En el caso de las personas mayores, el PAMI (Programa de Atención Médica Integral) atiende a los titulares de una pensión contributiva, mientras el Programa Federal de Salud (Profe) cubre a los titulares de una pensión no contributiva. Si la cobertura del PAMI se incrementó por efecto de la moratoria previsional, el Profe cubrió el incremento en aproximadamente 1,2 millones de prestaciones previsionales no contributivas (4 veces más que en 2003), de los cuales 1 millón por discapacidad (MTEySS, 2016). Por razones de espacio no se pudo tratar en detalle este tema, que en todo caso refuerza la hipótesis de la importancia de la expansión de las medidas no contributivas en esta etapa.

27 Entre los establecimientos sin internación, el sector público mantiene el 44,4% del total, mientras que respecto a los establecimientos con internación (incluidos los hospitales) su peso baja al 38% del total (datos de PNUD, 2010).

El resultado de esta configuración es que el acceso a los servicios de salud está segmentado según niveles de ingresos y distribuido de forma muy desigual a lo largo del territorio argentino, además de alcanzar un gasto total muy elevado en comparación regional, superior al 10% sobre el PIB, con resultados menores en términos de indicadores de salud (PNUD, 2011). Como en los casos anteriores, también en este caso la presencia de un subsector contributivo ha llevado a que la cobertura de la población haya oscilado según las tendencias prevaletientes en el mercado laboral.

Por ejemplo, en 2010 el 43% de los argentinos carecía de seguro de salud, teniendo acceso solo al sistema público, sector que recibía apenas el 21,5% del gasto sanitario. El 57% aproximadamente estaba afiliado a una obra social (seguro de salud contributivo). De este grupo, el 23% (10,6% de la población) contaba además con un seguro privado (en ciertos casos se trata de seguros ofertados por las propias obras sociales). Sumando a esta categoría, el 5,1% de la población titular de un seguro privado, aproximadamente el 16,6% de la población tenía cobertura privada, aunque en su mayoría se beneficiaban de una doble cobertura, de la Seguridad Social, e incluso triple, si se considera al sector público, al que se puede acudir en caso de operaciones de alta complejidad (Indec, 2012). A eso, debe sumarse el gasto de bolsillo en el que incurren los hogares (34% del gasto total), el cual recae desproporcionadamente sobre los sectores de menores ingresos (Maceira, 2011: 67). En consecuencia, la cobertura de los tres subsectores del sistema de salud argentino, además de fragmentada, está fuertemente segmentada por ingresos, en un sistema en el que el sector público asume la función residual-asistencial de atender a la población de menores ingresos sin seguro médico (Cetrángolo, 2014).<sup>28</sup>

Es verdad que los datos censales marcan cierta mejora limitada de la cobertura del subsector contributivo y privado en el período bajo análisis (en 2001, el 48% de la población estaba excluida de estos sistemas), gracias a la recuperación del empleo asalariado formal, pero el porcentaje de personas que pueden atenderse en el sistema público que sufre escasez de recursos y fragmentación de prestaciones sigue siendo muy elevado (Cetrángolo, 2014). Además persisten las tendencias a la concentración y segmentación por ingresos de los afiliados, resultado de los procesos de desregulación y concentración de la década de 1990, en la que las personas con mayores salarios pudieron migrar hacia las Obras Sociales que ofrecían mayores prestaciones, independientemente de su ocupación. A la vez, las Obras Sociales de menores recursos lograron retener solamente los afiliados de bajos salarios o de mayor riesgo relativo. En conjunto, estos procesos llevaron a un fenómeno de concentración económica que favoreció a las Obras Sociales de mayores dimensiones. Asimismo, la posibilidad para los afiliados de contratar planes de seguro complementarios incrementó la heterogeneidad de

---

28 Por ejemplo, el primer quintil de menores ingresos se atiende en el 61,1% en el hospital público, el 35,9% en Obras Sociales (más PAMI/Profe) y el 3% de seguros privados, mientras que en el quinto quintil, el 85,8% están cubiertos por una Obra Social (o PAMI/Profe), el 6,7% en hospital público y el 7,5% por seguros privados (Cetrángolo, cit.). Cabe mencionar, aunque excede los límites de este trabajo, que una segmentación por ingresos similar se observa en el sector educativo, donde la recuperación económica impulsó un incremento de la matriculación en escuelas privadas de parte de los hogares de los quintiles centrales (Gamallo, 2013).

las prestaciones dentro de cada obra social, en relación con el poder de compra de cada uno de ellos. Por último, el sistema de copago frente a una prestación se generalizó, lo que supuso un incremento del gasto de bolsillo de los afiliados y un efecto de segmentación por ingresos para los aportantes (Londoño y Frenk, 1997; Cetrángolo y Devoto, 2002).

Por otra parte, pese a la regulación de los seguros privados (Ley n.º 26.682 de 2011), no se observa una estrategia que se haya propuesto modificar de manera estructural a la configuración del sector salud y al equilibrio entre sus componentes, en parte por el poder de veto que poseen las principales organizaciones sindicales respecto al sistema de obras sociales y la influencia económica de las empresas de medicina prepagada (aseguradoras privadas) y de los efectores privados de servicios sanitarios. En cambio, sí se produjeron medidas que apuntaron a mejorar el acceso a los medicamentos y el acceso a las prestaciones básicas de salud de los sectores de bajos ingresos,<sup>29</sup> con los límites que derivan de los menores recursos asignados al subsector público. Pese a esto último, puede cerrarse esta sección reafirmando que en el sector salud las continuidades prevalecen sobre las innovaciones.

#### 4. Conclusiones

Llegados a la sección conclusiva, cabe recordar que el propósito de este artículo fue discutir las transformaciones observadas bajo el kirchnerismo en las principales instituciones que componen el régimen de bienestar argentino, centrandó el análisis en los principales componentes de la seguridad social y sus contrapartes no contributivas.

En términos generales, esta etapa se distingue por una mayor intervención estatal en todos los ámbitos de la producción de bienestar. Sin embargo, también se han evidenciado continuidades fruto de los efectos inerciales (de dependencia del sendero, *path dependence*) a nivel institucional no solo de las políticas neoliberales precrisis de 2001-2002 (fuerte presencia de actores privados en la provisión de servicios de salud y educativos; prevalencia de políticas de activación laboral; etc.), sino también de la construcción conservadora del Estado de bienestar argentino en la etapa industrialista. El mejor ejemplo de ello son las Obras Sociales en el sector salud o la necesidad de implementar condicionalidades en el caso de la AUH, por ejemplo, para hacer políticamente viables estos programas (Straschnoy,

29 Puede recordarse el programa de subsidio a la oferta pública de salud 'Plan Nacer' —posteriormente programa Sumar— vinculado a la Asignación Universal por Embarazo (Gamallo, Arcidiácono, Straschnoy, 2014) y el programa Remediar, de provisión de medicinas gratuitas a hogares pobres mediante los centros de salud. Según los datos proveídos por el Ministerio de Salud (2015), los resultados de estas medidas habrían sido muy significativos ya que el programa llegó a brindar cobertura de salud a alrededor de 11,7 millones de niños, niñas, adolescentes, mujeres y hombres hasta 64 años sin cobertura del seguro de salud. Estas medidas se inscribían en la ampliación y actualización del Programa Médico Obligatorio (PMO), establecido en 1996 para regular las prestaciones básicas a las que estarían vinculadas las entidades de la seguridad social para garantizar un nivel mínimo de asistencia sanitaria, en relación con una lista de cuidados médicos destinados a la prevención y tratamiento de un conjunto de dolencias (la mencionada ley de regulación de las prepagadas las incluye en este régimen).

2015), diferenciándolas de las asignaciones familiares para los trabajadores formales (por ejemplo las obras sociales sindicales).

Por otra parte, otro factor que influyó en la evolución del régimen de bienestar argentino fue la persistencia de estructuras económicas heterogéneas, sus efectos sobre la amplitud del mercado laboral formal y, consecuentemente, sobre la cobertura de la seguridad social argentina.<sup>30</sup> Medidas como la moratoria previsional y la AUH ampliaron la cobertura de protección de la vejez y la infancia, respectivamente, garantizando un piso mínimo de transferencias monetarias para categorías en las cuales el grado de exclusión de la seguridad social era mayor, pero al mismo tiempo consolidaron las brechas entre contributivo y no contributivo (en términos de prestaciones y requerimientos de elegibilidad).

La incapacidad de la matriz productiva existente en garantizar una inserción laboral de calidad a la mayoría de la población en edad laboral está vinculada a las continuidades en el régimen de acumulación vigente respecto a la etapa neoliberal, toda vez que permanecen fenómenos de acumulación vía valorización financiera (dadas las elevadas utilidades del sector financiero), concentración productiva, extranjerización de la propiedad de la cúpula empresarial, reprimarización exportadora pese a la retórica de la reindustrialización nacional, etc. (los mencionados Rougier y Schorr, 2012; Gaggero, Schorr y Weiner, 2014; Piva, 2015).<sup>31</sup>

En esos términos, se considera que en esta etapa no se observa una reformulación radical de la política social argentina. En la primera fase del kirchnerismo, la fuerte recuperación del empleo registrado reforzó el enfoque trabajo-céntrico del Gobierno y de los sectores sociales afines (sindicatos, principalmente). En ese contexto, se pensó que la solución de mediano plazo a la exclusión social provenía del trabajo (asalariado formal) y de la recuperación y reconstrucción de las instituciones laborales (negociaciones colectivas, salario mínimo, etc.). En el caso de las personas mayores, que ya pasaron las edades activas, sí se adoptó una medida reparatoria (moratoria previsional) que dio solución de emergencia a la baja cobertura del sistema previsional. Se trataba en suma de una apuesta por el futuro, es decir que la recuperación del mercado laboral formal resolviera los problemas de cobertura observados en la década anterior. Esta ilusión, pese al incremento del empleo público, fue afectada por la desaceleración económica, las crecientes restricciones a la acción del Gobierno y el conflicto político y social que caracterizó a los años posteriores.

La principal medida de esta segunda etapa (la AUH y otros programas asociados) adoptó en favor de los trabajadores informales una solución diferente, al construir un componente no contributivo dentro de ese componente de la

---

30 Bertranou *et al.* (2013) estiman una tasa de informalidad en torno al 44% de los ocupados en 2010 (siendo del 38% para los asalariados y en torno al 58% para los no asalariados. Una tasa similar del 42,7% estima el MTEySS (2013). En el caso de los asalariados, la tasa de empleo no registrado permaneció sistemáticamente por encima del 32% promedio.

31 Por ejemplo, en el ámbito de las 500 empresas más grandes del país, las de capital nacional emplearon dos veces y media más fuerza de trabajo que las de capital extranjero, aunque estas últimas constituyeran el 77,9% del valor agregado final y el 76,9% de las exportaciones de bienes (Gaggero, Schorr y Weiner, 2014).

seguridad social (sistema de asignaciones familiares), apuntando una vez más a lograr la más amplia cobertura posible para edades no laborales (niños, niñas y adolescentes). El impacto masivo sobre los sectores de menores ingresos también apuntaló la demanda interna y ayudó a sostener los niveles de empleo preexistentes, pese a la crisis internacional.

Junto con las medidas de reforzamiento de la oferta pública en salud como en educación (Kessler, 2014), el conjunto de la política social kirchnerista apuntó, por tanto, a garantizar un piso mínimo de protección a los trabajadores afectados por la informalidad y un nivel mínimo de ingresos a los hogares de sectores populares, a la vez que consolidaba las instituciones de la seguridad social construidas durante la etapa mítica de la Argentina de clase media. Clase media que, pese a la recuperación de sus ingresos en esta etapa de intervencionismo estatal (o en razón de ella), sigue alimentando el desarrollo del sector privado en todos los ámbitos de la producción de bienestar.

En conclusión, una mirada de largo plazo a esta etapa permite sostener que el gobierno dio, en el corto plazo y desde la emergencia,<sup>32</sup> una solución a la incorporación social de largos sectores previamente excluidos, aunque por sobre un plano de diferencia respecto a los sectores integrados. Esta incorporación fue construida por medio de una protección no integral y muy heterogénea del trabajo informal y de los hogares pobres, a la vez que proveyó a la reconstitución de la seguridad social en favor del trabajador formal (principalmente de clase media) y a un florecimiento del sector privado en todos los ámbitos de lo social.

En estos términos, ¿hasta qué punto puede hablarse de una reconstitución de la ciudadanía social en los términos previos a la etapa neoliberal? O, más bien, ¿debe reconocerse que esa época ha dejado una marca profunda visible en la fragmentación de la política social? Danani y Hintze (2014: 376) sostienen, desde una perspectiva afín al autor, que en esta etapa se logró avanzar en la universalización de la protección social aunque no desde una perspectiva universalista, sino a partir de una restauración de los derechos sociales fundados sobre el trabajo remunerado formal y una fragmentación institucional de las políticas sociales y una “sumatoria de diversas coberturas para diversos grupos”, próximo al “universalismo estratificado” teorizado por Filgueira (1998) para la etapa industrialista.

La persistencia de una marcada heterogeneidad productiva (señalada por los trabajos de Salvia y su equipo de investigación, citados previamente) tiene su reflejo en que la inserción ocupacional de un amplio sector de la sociedad sigue presentándose como un problema de difícil solución (como en otras latitudes), frente a las presiones que derivan del funcionamiento de esta etapa del capitalismo y a la inserción dependiente de Argentina en el sistema mundial.

En esos términos, el régimen de acumulación dominante en Argentina no muestra cambios significativos que permitan sostener la recuperación de un modo de regulación con rasgos similares a la etapa de la industrialización. Las contradicciones de la etapa vivieron, por tanto, del desajuste entre la incorporación

32 El ‘mientras tanto’ del que habla Arcidiácono (2012).

productiva y la incorporación social de amplios sectores de la sociedad, ya que las características persistentes del proceso de acumulación de la economía argentina parecen convivir con una sociedad segmentada y desigual y, a la vez, sus actores protagonistas son reacios a reformular los mecanismos de extracción y redistribución, como demuestra la constante fuga de capitales y el resultado electoral de 2015.

Este hecho provoca que la financiación de la política social descansa principalmente sobre la clase trabajadora (formal y no formal), por medio de contribuciones e impuestos directos e indirectos, al margen de la renta de la tierra que el Gobierno pudo captar a lo largo de estos años (y que el nuevo Gobierno, al día de asumir, redujo considerablemente). A la vez, las tensiones y brechas entre sistemas contributivos y no contributivos y entre la provisión pública y privada de bienes y servicios satisfactorios de necesidades fundamentales, provocan que esta fragmentación tenga su reflejo en una clase trabajadora dividida frente a la nueva ofensiva de las políticas de inspiración neoliberal que se instalaron en el país a finales de 2015.

Respecto a esa nueva etapa, las preguntas se multiplican y requieren de un análisis en profundidad, que resulta difícil en tan corto plazo de tiempo. Las primeras medidas parecen apuntar a un cierto reformismo en el área de la política social, cuyos efectos en términos de cobertura, suficiencia y equidad deberán verse en el mediano-largo plazo.<sup>33</sup> Sin embargo, y este es uno de los puntos clave que se ha sostenido a lo largo de este texto, no se deben analizar estas medidas de manera aislada del conjunto de la acción del Gobierno actual, en particular de su política económica. Se ha producido sin duda un viraje muy significativo, desde ese punto de vista, que apunta a una mayor desregulación, apertura económica e incentivos a la inversión privada, en particular extranjera, medidas cubiertas financieramente por un nuevo proceso de endeudamiento externo. El conjunto de estas acciones no parece apuntar a la constitución de un modelo de desarrollo más inclusivo, sino a reforzar los actores económicos más poderosos (en la cúpula empresarial) dentro de un sistema productivo que, aún en su mejor momento de la década pasada, no logró incorporar de manera cualitativamente satisfactoria a sectores muy amplios de las y los trabajadoras argentinas. A la vez, el abandono de toda estrategia de protección del empleo interno, pese a todos los límites mencionados, hace prever la persistencia y cierto empeoramiento del desajuste en las instituciones del régimen de bienestar argentino y en la brecha entre sistemas contributivos y no contributivos de protección social.

---

33 Se hace referencia a medidas como la extensión de las asignaciones familiares a los monotributistas; la implementación de una prestación básica obligatoria para las personas en edad de jubilación, aunque en el 80% del haber mínimo; la actualización del monto del subsidio de desempleo (Messina, 2017); el anuncio de un plan de Cobertura Universal de Salud, entre otras.

## 5. Bibliografía

- Adelantado, José, José A. Noguera, Xavier Rambla y Lluís Sáez (1998). “Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica”. *Revista Mexicana de Sociología* 60(3): 123-56.
- Aglietta, Michel (1979). *Regulación y crisis del capitalismo: la experiencia de Estados Unidos*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Arcidiácono, Pilar (2012). *La política del “mientras tanto”: programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Arrighi, Giovanni (1999). *El largo siglo xx: dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.
- Arrizabalo Montoro, Xabier (2015). *Capitalismo y economía mundial*. Madrid: Instituto Marxista de Economía.
- Barrientos, Armando (2009). “Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America”. *Latin American Economy and Society* n.º 1, vol. 38: 87-108.
- Basualdo, Eduardo (2011). *Sistema político y modelo de acumulación: tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: Atuel.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Flacso/Siglo XXI Editores.
- Basualdo, Victoria (2012). “Avances y desafíos de la clase trabajadora argentina de la posconvertibilidad, 2003-2010”. CELS - Derechos Humanos en Argentina - Informe 2012.
- Bertranou, Fabio y Luis Casanova (2013). *Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización*. Buenos Aires: OIT.
- Blofield, Merike y Juliana Martínez Franzoni (2014). “Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad”. *Revista Cepal* n.º 114.
- Boyer, Robert & Yves Saillard, ed. (2002). *Régulation Theory: The State of the Art*. New York: Routledge.
- Boyer, Robert (2014). *Los mundos de la desigualdad*. Buenos Aires: Editorial Octubre.
- Castel, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Cetrángolo, Oscar y Florencia Devoto (2002). “Organización de la salud en Argentina y equidad: una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual”. *Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health*. Toronto.
- Cetrángolo, Oscar (2014). “Financiamiento fragmentado, cobertura desigual y falta de equidad en el sistema de salud argentino.” *Revista de Economía Política de Buenos Aires* n.º 13: 145-83.
- Clayton, Richard & Jonas Pontusson (1998). “Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies.” *World Politics* 51(1): 67-98.

- Contaduría General de la Nación [CGN] (Entre 2004 y 2016). Cuenta de Inversión (años de 2003 a 2005). Buenos Aires. Recuperado 13/10/2017 de <http://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/>.
- Cornia, Giovanni Andrea (2010). "Income Distribution under Latin America's New Left Regimes." *Journal of Human Development and Capabilities* 11(1): 85-114.
- Cortés, Rosalía y Gabriel Kessler (2013). "Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)". *Cuestiones de Sociología* n.º 9.
- Cortés, Rosalía (1999). "La mujer en el mercado de trabajo urbano argentino". En A. Fausto. *Mulher e Mercosul/Mujer y Mercosur: ensaios sobre a situação da mulher latino-americana*. Fortaleza: Flacso/BID/Unifem/Unesco: 185-208.
- Danani, Claudia y Susana Hintze (2014). *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires: UNGS.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.
- De la Torre, Augusto, Federico Filippini & Alin Ize (2016). *The Commodity Cycle in Latin America: Mirages and Dilemmas*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Diéguez, Gonzalo y José Gasparin (2016). "El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?". *Documento de Políticas Públicas* n.º 162. Buenos Aires: Cippec.
- Donzelot, Jacques (2007). *La invención de lo social: ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Doyal, Len & Ian Gough (1991). *A Theory of Human Need*. Londres: McMillan.
- Draibe, Sonia & Manuel Riesco (2011). "Estados de Bem-Estar Social E Estratégias de Desenvolvimento Na América Latina. Um Novo Desenvolvimentismo Em Gestaçãõ?". *Sociologias* (27): 220-54.
- Duménil, Gérard y Dominique Lévy (2007). *Crisis y salida de la crisis: orden y desorden neoliberales*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Esping-Andersen, Gøsta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas [FIEL] (2012). *La construcción de un Estado moderno y eficaz para la Argentina*. Buenos Aires.
- Filgueira, Fernando (2013). "Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (22): 17-46.
- \_\_\_\_\_ (1998). *Tipos de Welfare y reformas sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. Chicago: LASA.
- Gaggero, Alejandro, Martín Schorr y Andrés Wainer (2014). *Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior Ediciones.
- Gamallo, Gustavo, Pilar Arcidiácono y Mora Straschnoy (2014). "Programas sociales y protección social no contributiva en la post-convertibilidad argentina". *Revista de Instituciones, Ideas y Mercado* n.º 60: 57-86.

- Gamallo, Gustavo y Pilar Arcidiácono (2012). “Políticas sociales y derechos: acerca de la producción y reproducción de las marginaciones sociales”. En Laura Pautassi y Gustavo Gamallo. *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos: 39-70.
- Gamallo, Gustavo (2015). “Aproximación al concepto de brecha de bienestar”. En L. Pautassi y G. Gamallo, ed. *El bienestar en brechas: las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Editorial Biblos: 31-50.
- \_\_\_\_\_ (2013). “Privatización por demanda: acerca del crecimiento de la matrícula de las escuelas privadas en la última década”. XI Congreso Nacional de Ciencia Política Paraná.
- Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre (1999). “La economía política de las reformas institucionales en Argentina: los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la Seguridad Social y la reforma laboral”. Documento de trabajo n.º 349. Washington D. C.: BID.
- Germani, Gino (1980). *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires: Editorial Nueva Visión.
- Golbert, Laura (1988). “Welfare State a la Criolla”. *Ciudad Futura*, 12.
- Goodin, Robert E. y Martin R. Rein (2001). “Regimes on Pillars: Alternative Welfare State Logics and Dynamics”. *Public Administration* 79(4): 769-801.
- Gough, Ian y Geoff Wood (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Grondona, Ana L. (2014). “El seguro de desempleo en Argentina: reflexiones preliminares en torno a una ausencia (1890-1989)”. *Sociedad y Economía* n.º 27: 99-128.
- Harvey, David (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hintze, Susana (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio.
- Huber, E., J. Pribble and J. D. Stephens (2009). “The Politics of Effective and Sustainable Redistribution”. En A. Estache and D. Leipziger, ed. *Stuck in the Middle: Is Fiscal Policy Failing the Middle Class?* Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Husmanns, Ralf (2004). *Defining and Measuring Informal Employment*. Ginebra: OIT.
- INDEC (2012). Censo 2010. Buenos Aires.
- Kalecki, Michael (1943). “Political Aspects of Full Employment”. *Political Quarterly*.
- Kessler, Gabriel (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lindenboim, Javier y Claudia Danani (2003). *Entre el trabajo y la política: las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Lindenboim, Javier (2015). “Trampas del crecimiento argentino en las últimas décadas: en pos de claves interpretativas”. En J. Lindenboim y A. Salvia. *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar*. Buenos Aires: Eudeba: 7-38.
- Londoño, J. L., y Frenk, J. (1997). “Structured pluralism: towards an innovative model for health system reform in Latin America”. *Health Policy* 41(1): 1-36.

- Lo Vuolo, Rubén (1995). "A modo de introducción: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano". En Rubén Lo Vuolo *et al.* *Contra la exclusión: la propuesta de ingreso ciudadano*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila: 13-54.
- Lustig, Nora, Luis F. López-Calva y Eduardo Ortiz-Juárez (2013). "Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico". *World Development* 44: 129-41.
- Maceira, Daniel (2011). "Desafíos del sistema de salud argentino". *Voces del Fénix* n.º 7: 60-7.
- Marshall, Thomas H. (1997). "Ciudadanía y clase social." *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (79): 297-344.
- Martínez Franzoni, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea (2013). "Can Latin American Production Regimes Complement Universalistic Welfare Regimes? Implications from the Costa Rican Case". *Latin American Research Review* 48(2).
- Maurizio, Roxana (2014). "El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay". Cepal - *Serie Políticas Sociales* n.º 194.
- Messina, Giuseppe M. (2017). "La condición social de los desocupados y la respuesta estatal al desempleo en la Argentina entre 2003 y 2015". 2017 Congress of the Latin American Studies Association - Lima.
- \_\_\_\_\_ (2014). "Una evaluación de las políticas de transferencia de ingresos en Argentina entre 2003 y 2011". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* n.º 1, vol. 13: 177-201.
- Ministerio de Salud (2015). *Reporte de Gestión SUMAR*. Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social [MTEySS] (2016). Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Primer Trimestre 2016. Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2013). "Diagnóstico de la informalidad laboral, a partir de los datos relevados por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)". Jornadas sobre Análisis de Mercado Laboral. Buenos Aires: OIT.
- \_\_\_\_\_ (varios años). Comportamiento de la negociación colectiva. Recuperado el 10/4/2017 de <http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/negCol/informesa.asp>.
- Neffa, Julio C., Brenda Brown y Emiliano López (2012). "Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad". *Empleo, desempleo & políticas de empleo* n.º 10. Buenos Aires: CEIL PIETTE del Conicet.
- Nun, J. (2001). *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Nueva Mayoría (2014). *Indicadores de conflictividad social (1980-2014)*. Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2014). *Fortalecimiento de la inspección laboral en Argentina: el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Ornelas Delgado, Jaime (2001). *El neoliberalismo realmente existente*. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.

- Ostry, Jonathan D., Prakash Loungani and Davide Furceri (2016). "Neoliberalism: Oversold?". *Finance & Development* - Fondo Monetario Internacional (junio): 38-41.
- Palomino, Héctor (2007). "La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación". *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* 12(19): 121-144.
- Panizza, Francisco y Romina Miorelli (2009). "Populism and Democracy in Latin America". *Ethics & International Affairs* 23(1): 39-46.
- Paramio, Ludolfo (2006). "Giro a la izquierda y regreso del populismo." *Nueva Sociedad* (205): 62-74.
- Pautassi, Laura, Arcidiácono, Pilar y Mor Straschnoy (2013). "Asignación universal por hijo para la protección social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos". *Serie Políticas Sociales* n° 184. Santiago de Chile: Cepal.
- Pautassi, Laura y Gustavo Gamallo, dir. (2012). *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos aires: Editorial Biblos.
- Pautassi, Laura, Claudia Giacometti y Natalia Gherardi (2011). *Sistema previsional en Argentina y equidad de género: situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras*. Buenos Aires: ELA.
- Pautassi Laura y Carla Zibecchi, ed. (s/a). *Redefiniendo las fronteras del cuidado: agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo y Minor Mora Salas (2009). "Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina". *Revista Mexicana de Sociología* 71(3): 411-451.
- Piketty, Tomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pierson, Paul (1996). "The New Politics of the Welfare State". *World Politics* 48(2): 143-179.
- Piva, Adrián (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de ideas.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2014). *Perfil de estratos sociales en América Latina: pobres, vulnerables y clases medias*. New York.
- \_\_\_\_\_ (2011). *El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros*. Buenos Aires: OPS/Cepal/PNUD.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010. Desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos*. Buenos Aires.
- Polanyi, Karl (1989). *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.
- Poulantzas (1969). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México D. F.: Ediciones Siglo XXI.
- Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe [Prealc] (1978). *Sector informal: funcionamiento y políticas*. Santiago de Chile: OIT.

- Quiroga, Yesko, Agustín Canzani y Jaime Ensignia (2009). *Consenso progresista: las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- Rougier, Marcelo y Martín Schorr (2012). *La industria en los cuatro peronismos*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Sabignoso, Martín H. et al. (2014). *Lecciones aprendidas y desafíos futuros bajo nuevos esquemas de gestión de la salud en la Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Salud/UNLP.
- Salama, Pierre (2015). “¿Se redujo la desigualdad en América Latina? Notas sobre una ilusión”. *Nueva Sociedad* 258.
- Salvia, Agustín, Guillermina Comas, Pablo Gutiérrez, Diego Quartulli y Federico Stefani (2008). “Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación: una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural”. En Javier Lindenboim. *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina: contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba: 115-159.
- Salvia, Agustín y Julieta Vera (2011). “Heterogeneidad estructural y desigualdad económica: el patrón de distribución de los ingresos y los factores subyacentes durante dos fases de distintas reglas macroeconómicas”. X Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- Shaikh, Anwar (2004). “¿Quién paga el ‘bienestar en el Estado de Bienestar’? Un estudio multipaíses”. *Apuntes del Cenes*.
- Stoessel, Soledad (2014). “Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos”. *Polis - Revista Latinoamericana* (39).
- Straschnoy, Mora (2015). “¿Para qué y por qué se implementan las condicionalidades en la Política Social Argentina?”. *Debate público: reflexión de trabajo social* (9): 127-140.
- Svampa, Maristella (2016). *Debates Latinoamericanos: indianismo, desarrollo, dependencia, populismo*. Buenos Aires: Edhasa.
- Torre, Juan Carlos y Ana Pastoriza (2002). “La democratización del bienestar”. En Torre, J. C., dir. *Los años peronistas (1943-1955): nueva historia argentina*, vol. 8. Buenos Aires: Sudamericana: 257-312.
- Vilas, Carlos M. (1997). “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”. *Desarrollo económico* 36(144): 931-952.
- Walsh, Rodolfo (1977/2002). “Carta abierta a la junta militar”. *Operación Masacre*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.
- Weyland, Kurt (2013). “The Threat from the Populist Left”. *Journal of Democracy* 24(3): 18-32.



# Neoliberalismo y educación: continuidades y rupturas en las políticas educativas en Argentina

*Neoliberalism and education: Continuities  
and ruptures in educational policies in Argentina*

Alejandra De Gatica

Directora de Grado en la Secretaría Académica de la  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Correo electrónico: aledegatica@yahoo.com.ar

Paula Pogré

Investigadora docente regular de la Universidad  
Nacional de General Sarmiento, Argentina

Correo electrónico: ppogre@ungs.edu.ar

*Recibido: 17-junio-2017. Aceptado: 24-septiembre-2017.*

## Resumen

La coyuntura actual desafía nuestra creatividad política e intelectual dada la instauración de un nuevo orden neoliberal. Nos preguntamos: ¿cómo analizar esta nueva arremetida neoliberal? y ¿cómo analizar las micropolíticas y también las macropolíticas neoliberales en tanto dispositivos constructores de subjetivación? Además, se indaga su camuflado maridaje con retóricas opuestas a los principios neoliberales. Sustentado en este eje de análisis, el presente trabajo se organiza en torno a la reflexión de dos aspectos: los discursos y la retórica del neoliberalismo actual en materia educativa y la reestructuración de rol del Estado a partir del vaciamiento de determinados programas del Ministerio de Educación y Deportes y de la presentación de nuevas políticas y programas en la Argentina actual.

**Palabras claves:** neoliberalismo; educación; macropolíticas; desmantelamiento del Estado; micropolíticas; educación mercantilizada.

## Abstract

The current situation challenges our political and intellectual creativity given the establishment of a new neoliberal order. We wonder how to analyze this new neoliberal rush? and, How to analyze micropolitics and also neoliberal macro policies as constructive devices of subjectivation? And mainly his camouflaged marriage with rhetoric opposed to neoliberal principles. Based on this analysis, the present work is organized around the reflection of two aspects: the discourses and the rhetoric of the current neoliberalism in educational matters and the restructuring of the role of the State from the emptying of certain programs of the Ministry of Education and Sports and the presentation of new policies and programs in Argentina today.

**Keywords:** neoliberalism; education; macropolitics; dismantling of the State; micropolitics; commodified education.

## 1. Introducción

Compartimos la hipótesis planteada por el intelectual Sztulwark (2016), que refiere a que en los últimos años el análisis político subestimó al neoliberalismo. Se pensó lo neoliberal exclusivamente desde un punto de vista macropolítico y desde un lenguaje y una retórica que brindó coordenadas de interpretación y comprensión que, en principio, obturaron de manera un tanto hermética la posibilidad de escuchar e incorporar otros lenguajes. Además prescindieron de criterios multidimensionales y multicausales para el análisis político. Este tipo de comprensión se organiza en torno a la construcción permanente de pares dicotómicos y maniqueos y este es el lenguaje con el que se piensa la política.

Desde este modelo se considera que lo neoliberal es una coyuntura política latinoamericana vinculada al ajuste, las privatizaciones, la generación de deuda externa y a un papel del Estado muy específico; lo que en Argentina experimentamos como programa político y económico del menemismo y que había comenzado su instauración por la dictadura cívico militar que se inicia en 1976.

El esquema argumentativo del discurso neoliberal se vinculaba a una coyuntura latinoamericana específica, consecuencia del Consenso de Washington, en el cual las privatizaciones, el pago de la deuda externa, la obediencia a los lineamientos de los organismos internacionales, entre otros, conformaron una lógica explicativa acerca del *neoliberalismo*. En Argentina el gobierno de Carlos Menen tradujo en un proyecto político estos lineamientos.

La crisis Argentina de 2001 puso en jaque la legitimidad de este discurso —dadas las consecuencias económicas, políticas y sociales del proyecto neoliberal—<sup>1</sup> y

1 “La crisis de 2001 quizás haya sido el peor derrumbe social de la historia argentina. No se trató, desde ya, de una mera crisis económica, sino que se puso en juego la posibilidad de la continuidad del Estado nacional como entidad con capacidad de autogobierno. [...] Hacia fines de aquel año, la disolución de los vínculos

el discurso político asume otro estilo de enunciación en el cual *inclusión, desarrollo y militancia* comienzan a operar como organizadores de un nuevo sentido. Esta retórica *nacional y popular* contribuyó a la conformación de estructuras de pensamiento y sentimiento que concebían que el neoliberalismo podía ser políticamente derrotable<sup>2</sup> y superable. La contundencia de la retórica de la inclusión social asumió que el fenómeno del capitalismo contemporáneo, llamado neoliberalismo, podía ser derrotado. Esta convicción provenía de la revalorización de un ideario en el cual la acción política en favor del bien común y la justicia social recuperó la connotación positiva que había disfrutado en la primera mitad del siglo xx y que fue perdida durante el auge neoliberal de la década de 1990.

Hoy lo neoliberal a nivel macropolítico<sup>3</sup> vuelve a instalarse y nos obliga a un reconocimiento: lo neoliberal siempre subsistió bajo la forma de poderosas micropolíticas. Este postulado implica una determinada perspectiva o un posicionamiento epistémico del análisis de “lo político”. Lo neoliberal no es solo un conjunto de políticas de Estado coyunturales sino una configuración de dispositivos y prácticas micropolíticas. Este postulado epistémico parte de reconocer la politicidad de las prácticas cotidianas, del lenguaje y sobre todo la performatividad del discurso. Esta potencialidad política radica principalmente en el poder de subjetivación que conlleva. Las micropolíticas favorecen procesos de subjetivación, maneras de entender el mundo.

Concentraremos la reflexión en el campo de la educación porque, como sostienen algunos especialistas (por ejemplo, Gentile, 2017) el derecho a la educación está siendo cuestionado. La región parece haber ingresado en un proceso de cuestionamiento a los fundamentos de políticas orientadas a la ampliación de oportunidades y derechos a las poblaciones más pobres. El ciclo político iniciado en Argentina a fines de 2015 parece inscribirse en esta matriz. Y en materia educativa se evidencia una regresión, con efectos negativos en la garantía del derecho a una educación de calidad para amplios sectores de la población argentina. Por eso es indispensable un análisis de los mecanismos discursivos y programáticos

---

políticos, económicos y sociales llegó a un punto tal que no podían garantizarse las condiciones para la supervivencia “normal” de amplias franjas de la población. El colapso del aparato productivo, bancario y de las finanzas públicas fue sólo la expresión económica del derrumbe de toda la sociedad.” Ricardo Aronskid, Recuperado el 29/9/2017 de <http://www.unicen.edu.ar/content/las-causas-de-la-crisis-de-2001>.

- 2 Eduardo Crespo y Javier Ghibaudi sostienen: “Nuestra hipótesis puede resumirse de la siguiente manera: los gobiernos progresistas son una resistencia político-social —socialmente construida— dentro de un proceso más amplio y duradero de neoliberalización mundial, y que no consiguió —por opción, omisión o impotencia— revertir sus condiciones estructurales y sistémicas” (2017: 30).
- 3 García Delgado y Gradin definen la coyuntura actual como ‘neoliberalismo tardío’: “lo tardío se explica por tres razones. Primero, porque ya no existe el consenso con que surgieron bajo el paradigma del pensamiento único de Washington tras la caída del Muro de Berlín. Es decir, la crisis neoliberal de principio de siglo mostró los límites de ese modelo económico y social. Segundo, el contexto de un mundo multipolar, agravado por el estancamiento económico y el proteccionismo de los países centrales, es totalmente diferente a la fase aperturista y unipolar de los ’90. Y tercero, las sociedades de la región que atravesaron el giro popular neodesarrollista, han profundizado y consolidado su conciencia de sus derechos y de sus posibilidades de acceso a mejores condiciones de vida, ingresos y oportunidades. Todo esto es, por lo menos hasta ahora, una memoria fresca de que ‘otro mundo es posible’” (2017: 20).

por medio de cuales se instala una concepción de la educación opuesta a una perspectiva de la educación como uno de los derechos sociales básicos.

Por lo tanto, en este trabajo abordaremos las políticas educativas neoliberales en la Argentina actual. En una primera parte, el análisis de estas políticas se enfocará en su dimensión discursiva y los ordenadores de interpretación del orden social actual que favorecen. En una segunda instancia se las analizará desde su dimensión programática en tanto operacionalización de un modelo neoliberal en el campo de la educación. Finalizamos este artículo con un cuerpo de conclusiones.

## 2. La arremetida neoliberal

### 2.1. El discurso de las políticas educativas neoliberales: legitimar y autorizar

Todo discurso, dado su poder de legitimación y autorización, contribuye a una construcción de una particular representación de la realidad. Berger y Luckman, en la ya clásica obra *La construcción social de la realidad* (1998), sostienen que las experiencias humanas se sedimentan y quedan estereotipadas en el recuerdo como entidades reconocibles y memorables.

Existe también una sedimentación intersubjetiva y social producto de una objetivación particular, dentro de un contexto determinado, que conforma un reservorio común de conocimientos. Una vez producida esa sedimentación colectiva pueden sucederse nuevas legitimaciones y nuevos significados que se incorporan a esas experiencias sedimentadas, sin que esto signifique una amenaza a lo ya objetivado.

La esfera de la legitimación se relaciona con el poder, con la puja por el significado y la permanente transformación. Mediante la legitimación los intereses particulares se presentan como universales, a partir de mecanismos simbólicos que justifican la obtención de privilegios. Esta esfera suele estar solapada y se diferencia de la esfera de la autorización. El discurso y las retóricas de un proyecto político buscan la legitimación de ese proyecto. ¿Qué busca legitimar y mediante qué recursos el discurso neoliberal actual?

Un recurso es la ‘matematización’ de los fenómenos sociales. El uso de la ciencia económica y el empleo casi exclusivo de las correlaciones estadísticas, econométricas y variaciones sistemáticas, como estrategia argumentativa y de fundamentación, construyen un problema de tal manera que queda investido de objetividad y la posibilidad de interpelarlo queda anulada.

El 26 de marzo del 2017 en conferencia de prensa el presidente de Argentina, Mauricio Macri, en relación con los resultados del operativo de evaluación “Aprender”, afirmaba que: “cinco de cada diez alumnos no comprenden textos [...] Siete de cada diez que terminan el secundario no tienen conocimientos de matemática”. Acerca de la Evaluación Aprender argumentaba que:

Es un dispositivo nacional de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y de sistematización de información acerca de algunas condiciones en las que ellos se desarrollan [...] El objetivo de estas evaluaciones es obtener y generar información oportuna y de calidad para conocer mejor ciertas dimensiones del aprendizaje y de contexto de todas las escuelas del país de primaria y secundaria, conocer ciertos logros alcanzados y los desafíos pendientes del sistema educativo y, de esta manera, brindar orientaciones que contribuyan a la mejora continua de la educación y a una mayor equidad (Mauricio Macri, conferencia de prensa del 26 de marzo de 2017).

Hay que definir un *problema* que en sus características y en su *naturaleza* se contenga la legitimación de las futuras *soluciones* a implementar. A este problema hay que conocerlo bien: “Hicimos estas pruebas porque queremos mejorar y la única forma de mejorar es saber dónde estamos parados y en qué estamos fallando”. Ahora bien, ¿qué es conocer? Es la correspondencia sistemática de variables estadísticas la que permite *conocer* el problema. ¿Sin una correspondencia estadística no hay problema? ¿Alcanzan los datos para definir un problema?

Tanto la forma como el momento de definición y presentación de este “*problema* —en medio de un grave conflicto con los docentes—<sup>4</sup> aspiran a establecer vinculaciones con el sentido común de algunos sectores de la sociedad. ¿Quiénes serían los responsables de los lamentables datos relevados mediante el operativo de evaluación mencionado? Los medios y el discurso presidencial ponen a los docentes en el ojo de la tormenta y construyen así una línea directa de culpabilización. Esta operación discursiva confecciona un problema y arrastra una concepción y construcción de un sujeto, en este caso los docentes, a los que se les asigna la máxima responsabilidad de este *problema*.

El problema está construido, las responsabilidades asignadas y, por lo tanto, la legitimidad de las políticas a implementar. Junto a los resultados de las pruebas Aprender se lanza la comunicación de un proyecto de ley, el “Plan MAESTR@”, que aparentemente<sup>5</sup> sería presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional. Si bien nos referiremos a este plan en un acápite especial no es de extrañar que en el Plan MAESTR@,<sup>6</sup> que se autodefine como “proyecto de ley destinado a aprobar un plan de educación denominado MAESTR@” señale: “Desde hace años, la evidencia ha venido demostrando que la calidad de los aprendizajes está fuertemente condicionada por la calidad de la enseñanza y de la gestión escolar, una vez despejadas las variables socioeconómicas. En este sentido, se suele sostener

---

4 El ciclo lectivo 2017 se inauguró con un paro masivo de los docentes argentinos, con adhesión de todos los gremios, dado que el Gobierno Nacional decidió no intervenir en la discusión de las paritarias salariales nacionales tal como lo establece la Ley Nacional de Financiamiento Educativo 26.075/05 en su artículo n.º 10.

5 El plan fue difundido a comienzos del año 2017 pero hasta el momento, tal vez por las reacciones que produjo, no ha sido tratado en el Congreso.

6 Nos extenderemos sobre el Plan MAESTR@ en otro acápite de este artículo, pero brevemente se trata de un proyecto de ley mediante el cual el Gobierno nacional pretende implementar modificaciones en todo el sistema educativo. Para ello, no reemplaza la estructura o pilares principales del sistema educativo existente, sino que se basa en la actual Ley de Educación Nacional 26.206 que introduce ‘modificaciones’ que profundizan aspectos regresivos: la injerencia del sector privado, la evaluación externa, las pasantías laborales precarizadoras, y una nueva carrera docente que atenta la estabilidad, los concursos para acceder a los cargos, el escalafón y el derecho a la huelga.

que un estudiante es tan bueno como lo es su maestro” (Proyecto de Ley Plan MAESTR@, 2017).

Respecto a las nociones de equidad versus igualdad, en su discurso presentando respecto al operativo de evaluación Aprender, el presidente afirmaba:

El objetivo de estas evaluaciones es obtener y generar información oportuna y de calidad para conocer mejor ciertas dimensiones del aprendizaje y de contexto de todas las escuelas del país de primaria y secundaria, conocer ciertos logros alcanzados y los desafíos pendientes del sistema educativo y, de esta manera, brindar orientaciones que contribuyan a la mejora continua de la educación y a una mayor equidad (Mauricio Macri, conferencia de prensa del 26 de marzo de 2017)

Por otra parte, sostenemos que este proyecto de ley es una expresión del discurso educativo neoliberal que establece un vínculo causal entre educación y problemas sociales como el desempleo y el desarrollo económico. El Plan MAESTR@ concibe a las escuelas técnico-profesionales exclusivamente como proveedoras de mano de obra. Considera que solo debe responder a las demandas del mercado, en vez de concebir una educación amplia e integral para los jóvenes.

Esta vinculación causal se argumenta desde una retórica teórico-técnica estableciendo que el problema de los circuitos educativos diferenciales en términos de calidad y el problema del acceso debido a inequidades en los puntos de partida constituye un inconveniente para el crecimiento y el desarrollo, dado que está demostrado que el nivel educativo alcanzado es un prerrequisito para la introducción en una sociedad que requiere cada vez más saberes y competencias para el manejo de las nuevas tecnologías. Entonces, pareciera que un obstáculo para alcanzar el objetivo de ser una sociedad desarrollada, es la “incapacidad”, centrada en condiciones de los sujetos, en el acceso a la educación de calidad.

Este argumento aspira a presentar como “natural” que se requiera mayor calificación para el trabajo. A su vez este tipo de razonamiento invita a deducir que una causa del desempleo es la ausencia de una formación “de calidad”, como exige toda sociedad desarrollada y que la responsabilidad de esta carencia es de los propios sujetos que la detentan. En la disyuntiva entre proceder por la perspectiva de la garantía de los derechos sociales o por la apuesta al desarrollo, la decisión por la segunda alternativa conlleva a la responsabilización por parte de los grupos sociales de sus propios problemas. Así se produce “una realidad” y la confección a medida de un problema social enunciado como “la inequidad en el acceso” en reemplazo de la distribución desigual de un bien social. Jorge Alemán sostiene al respecto: “la asunción como *problema personal* de aquello que es un problema estructural del sistema de dominación del capitalismo contemporáneo nace tal como lo confirma la cultura norteamericana con la primacía del yo en los distintos relatos de ‘autorrealización’ formulados para sostenerla” (2016: 16).

En conclusión, el discurso educativo neoliberal contribuye a la legitimación a un proyecto político. La educación deja de ser concebida como un derecho y se entiende como un bien, entre tantos otros, que hay que distribuir. Por eso el Estado solo debe garantizar los mecanismos equitativos para acceder a este bien y

la responsabilidad de disponer de las competencias que la sociedad requiere pasa a ser una responsabilidad individual.

Asimismo, es necesario construir al responsable del no cumplimiento de esa “distribución equitativa en el acceso”: el docente evaluado por medio del rendimiento de los alumnos, o el estudiante que no se esfuerza lo suficiente, estableciendo una relación unicausal entre educación y aprendizaje, obviando la multidimensionalidad de los fenómenos educativos y redundando en conclusiones dicotómicas, reduccionista y maniqueas. Como sostienen Cambours de Donini y Pini, se trata de un retorno al discurso educativo de “la gestión por resultados, el modelo de calidad total, la primacía del criterio de eficiencia, el uso competitivo y punitivo de la evaluación de la calidad y los intentos de reformas en los sistemas de retribución” (2017: 126).

## 2.2. El desmantelamiento

En Argentina el Gobierno del presidente Macri asume el Poder Ejecutivo en el mes de diciembre de 2015. Para comprender cómo en el primer año y medio de gobierno es posible desmantelar programas gubernamentales concebidos como políticas de Estado y no de gobierno, operando sobre la subjetividad de manera de evitar o contrarrestar posibles reacciones adversas, basta ver el proceso de cambio de estructura, subejecución del presupuesto y cierre de programas realizado en el Ministerio de Educación que, por otra parte, rápidamente tras la asunción del nuevo Gobierno, recuperó su nomenclatura del período militar volviendo a ser, después de muchos años, Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. Desde la asunción del gobierno de Mauricio Macri en Argentina, se fue desarrollando un proceso gradual y sostenido de vaciamiento de programas orientados a garantizar y fortalecer derechos. Con la excusa del *orden en la esfera de lo público*, la *limpieza de los ñoquis*,<sup>7</sup> el despido masivo y el cierre de programas fue la tónica imperante en el sector educativo.

### 2.2.1. Cronología de un desguace

El gobierno de Mauricio Macri asume la presidencia en diciembre de 2015. Ya en los primeros meses de 2016, durante los meses del verano en los que disminuye la actividad en el ministerio por el receso vacacional de las instituciones educativas, se produjeron movimientos y cambios que presagiaban la discontinuidad de programas que sostenían políticas de ampliación de derechos en diversos campos.

El 3 de marzo de 2016, el Jefe de Gabinete del Ministerio de Educación y el Subsecretario de Coordinación Administrativa informaron que el Programa Conectar Igualdad, que había sido planteado como una clara política de inclusión digital que no solo entregaba una computadora a cada estudiante y a los docentes, sino que brindaba capacitación en servicio, entre otros componentes del programa, no continuaba y que todos sus trabajadores quedaban despedidos. El Ministerio de Educación procedió a un progresivo vaciamiento del área.

7 Ñoquis: personas que no trabajan pero cobran. Por lo general, asociados al clientelismo político o favores personales.

El gremio denunciaba que los trabajadores del Programa, hasta esa fecha, no habían cobrado el sueldo de enero.<sup>8</sup>

El 1 de abril las puertas de ingreso a las diferentes dependencias del ministerio amanecieron cerradas y con fuerte custodia policial. Trabajadores y trabajadoras fueron obligados a firmar contrato solo por los meses de enero a marzo (trabajados y no cobrados) sin contar con garantía de continuidad laboral; solo en algunos casos puntuales se les notificó oficialmente de la renovación de su contrato.

El 7 de abril de 2016 varios trabajadores y trabajadoras de la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa recibieron en sus casas un telegrama firmado por la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación comunicándoles que el 30 de abril próximo sus contratos no serían renovados.

El 14 de abril el Programa Nacional de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles realizó un concierto ante la falta de confirmación de continuidad del Programa. A comienzos de julio al Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) llegó una segunda tanda de despidos. Ya habían ocurrido cerca de veinte despidos y cesantías a principio de año y se sumaron nueve más.

También en julio de ese año la Directora del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) anunció el cambio de relación contractual a profesionales que por años habían trabajado allí. Este cambio implicaba un aumento en la carga horaria diaria. Quien no pudiese cumplirlo quedaba fuera de la institución más allá de que este aumento de carga horaria *in situ* no se correspondiese con la naturaleza de las tareas a desarrollar.

En diciembre de 2016 no se renuevan los contratos a tutores del Programa Nacional de Formación Permanente ‘Nuestra Escuela’ que había sido creado por iniciativa federal y financiado por el Estado Nacional desde el año 2014. Los principios y características del Programa ‘Nuestra Escuela’ potenciaban la universalidad y gratuidad de la formación docente y la adecuación a las particularidades institucionales y regionales. Asimismo, uno de los mayores logros del programa fue, por su incorporación de las TIC, garantizar la misma posibilidad de formación en ejercicio a docentes de diferentes niveles en todas las localidades del país.

Así, los planes de mejora institucional para las escuelas primarias y secundarias, las políticas socioeducativas (coros, orquestas, centros de actividades, provisión de libros, etc.), la ampliación de la infraestructura escolar, los programas para la educación técnica y las políticas de formación docente se vieron seriamente disminuidos tanto en su volumen como en el impacto dentro del sistema. La decisión de crear al interior de estos programas fondos rotatorios para “mejorar el seguimiento de la inversión nacional” no hizo más que retardar la ejecución de esos recursos en el ámbito provincial.

8 El equipo de Conectar Igualdad desde el año 2010 formó a más de 20 000 docentes y desarrolló un sistema operativo libre. A esa fecha se distribuyeron 5 300 000 *netbooks* y 7000 Aulas Digitales Móviles. Asimismo, se implementaron actividades de capacitación y se brindó soporte para todo el país.

Si se analiza la ejecución presupuestaria del 2016 (cuadro 1), se explica que la subejecución de estos y otros programas alcanzó casi los 12 000 millones de pesos argentinos en el conjunto del presupuesto del Ministerio de Educación y compensó el aumento de 10 000 millones de pesos argentinos en el Programa de Compensación Salarial Docente (PCSD) y del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Fonid). Lo descrito permite construir una presunción: *un ministerio que solo transfiere recursos y no articula ni coordina políticas educativas, no prevé presupuesto para ello ni se preocupa en ejecutar su financiamiento.*

**Cuadro 1**  
**Presupuesto no ejecutado según programas del Ministerio de Educación,**  
**año 2016 (en \$ y %)**

Programas presupuestarios Ministerio de Educación y Deportes*	Presupuesto no ejecutado (en \$)	Presupuesto no ejecutado (en %)
Ministerio de Educación	11.702,38	11,81%
1. Actividades Centrales	154,65	26,42%
9. Actividades Comunes a los Programas de Educación 29, 32, 33, 35, 41 y 45	20,39	17,68%
26. Desarrollo de la Educación Superior	3.163,58	4,93%
29. Gestión Educativa	404,82	12,50%
30. Cooperación e Integración Educativa Internacional	11,01	8,01%
32. Información y Evaluación de la Calidad Educativa	61,61	18,68%
33. Acciones Compensatorias en Educación	469,23	23,05%
35. Servicio de la Biblioteca de Maestros	1,85	7,73%
37. Infraestructura y Equipamiento	406,63	16,29%
39. Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	2.805,41	84,98%
41. Planeamiento Educativo y Fortalecimiento de las Administraciones Provinciales	6,83	24,10%
44. Mejoramiento de la Calidad Educativa	1.783,13	95,92%
45. Acciones de Formación Docente	251,43	23,31%
46. Fortalecimiento Edificio de Jardines de Infantes	425,86	100,00%
98. Fondo Nacional de Incentivo Docente y Compensaciones Salariales	1.735,91	9,15%
99. Erogaciones Figurativas y Transferencias Varias	0,05	0,02%

Fuente: <http://sitiodelciudadano.mec.gov.ar> (Secretaría de Hacienda Presidencia de la Nación, 2017).

\* Se excluyen los programas correspondientes a la Secretaría de Deportes y los correspondientes a los organismos descentralizados.

Si bien, en muchos casos, la presión gremial morigeró la cantidad de despidos no fue solo un tema laboral el que estuvo en juego, los programas formalmente no están cerrados pero han estado prácticamente inactivos generando el efecto perverso de, en algunos casos, reincorporar a los profesionales sin tener tarea que desarrollar y ‘cumpliendo horario’ en las dependencias en las que prestan su ‘no servicios’. El cuadro de subejecución da cuenta de ello pero más aún es visible este efecto en el cuadro comparativo de presupuestos 2016-2017 teniendo en cuenta que la inflación reconocida para el año 2016 rondó el 40%.

El presupuesto 2017 (cuadro 2) para el Ministerio de Educación y Deportes refleja fehacientemente la disminución de responsabilidades de la cartera educativa nacional: las partidas para políticas educativas no tienen aumentos presupuestarios significativos de un año a otro. De los 30 000 millones de aumento del 2016 al 2017, 12 000 millones se deben a la incorporación de nuevos programas (Plan de Educación Digital y Jardines de Infantes) y el resto a partidas que responden a transferencias por gastos corrientes: 15 000 millones para educación superior y 2400 millones de pesos al incremento del Programa de Compensación Salarial Docente (PCSD) y del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Fonid).

## Cuadro 2

Comparación de presupuesto y participación presupuestaria según programas del Ministerio de Educación, años 2016 y 2017

Programas Presupuestarios Ministerio de Educación y Deportes*	Presupuestado 2017	Diferencia presup. (\$)	Diferencia part. presup. (%)
Total Ministerio de Educación	130.697,63	31.601,20	
1. Actividades Centrales	723,29	137,85	-0,04%
9. Actividades Comunes a los Programas de Educación 29, 32, 33, 35, 41 y 45			
10. Actividades Comunes a la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa	92,58	92,58	0,07%
26. Desarrollo de la Educación Superior	79350,42	15137,69	-4,09%
29. Gestión Educativa	5215,56	1977,17	0,72%
30. Cooperación e Integración Educativa Internacional	233,89	96,52	0,04%
32. Información y Evaluación de la Calidad Educativa	475,98	146,08	0,03%
33. Acciones Compensatorias en Educación			
35. Servicio de la Biblioteca de Maestros	30,96	7,02	0,00%
37. Infraestructura y Equipamiento	3595,51	1099,38	0,23%
39. Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	3407,72	106,42	-0,72%
41. Planeamiento Educativo y Fortalecimiento de las Administraciones Provinciales			
44. Mejoramiento de la Calidad Educativa	273,94	-1585,00	-1,67%
45. Acciones de Formación Docente	1426,46	347,60	0,00%
46. Fortalecimiento Edificio de Jardines de Infantes	5601,61	5175,75	3,86%
47. Implementación del Plan Nacional de Educación Digital	7200,00	7200,00	5,51%
98. Fondo Nacional de Incentivo Docente y Compensaciones Salariales	21407,71	2436,40	-2,76%
99. Erogaciones Figurativas y Transferencias Varias	254,43	-2,59	-0,07%

Fuente: <http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar> (Secretaría de Hacienda Presidencia de la Nación, 2017).

\* Se excluyen los programas correspondientes a la Secretaría de Deportes y los correspondientes a los organismos descentralizados.

### 2.3. El Plan MAESTR@: condensación de una concepción de la educación pública

Nos hemos referido ya al Plan MAESTR@, una iniciativa que con formato de proyecto de Ley se anunció con bombos y platillos en los medios. Su lectura dejó perpleja a gran parte de la comunidad educativa tanto por su contenido como por su forma. Universidades nacionales que tienen carreras de educación convocaron a sus docentes e investigadores a hacer el análisis de su contenido ya que el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación lo había presentado a la consulta. El documento se define, tal como hemos señalado, como borrador de un proyecto de ley sobre educación, y se denomina ‘Plan Educativo MAESTR@’. Las carreras de educación (profesorado y licenciatura) de las universidades nacionales tomaron este documento como objeto de análisis y debate, en un proceso promovido en cada institución por los y las directores o coordinadores de carreras, departamentos o escuelas, según sea la organización institucional propia de cada universidad. Participaron de la elaboración del documento dieciocho universidades públicas que conforman un universo diverso, pero que más allá de sus diferencias plasmaron en el documento un conjunto de observaciones compartidas.

Como puede comprenderse, los aportes institucionales en los que se basa este documento expresan distintas miradas, debido al variado posicionamiento teórico y político de las distintas comunidades académicas con respecto a la educación argentina, así como a las mayores especializaciones en determinados aspectos de la educación en cada institución. Sin embargo, hemos podido consolidar un conjunto de observaciones compartidas, que presentamos en este escrito que coordina los análisis, aportes y críticas que los colectivos docentes han realizado sobre el borrador sometido a consulta (Documento Análisis sobre el denominado ‘Plan Educativo MAESTR@’ 2017: 1).

Sin duda, no es objeto de este artículo transcribir las observaciones realizadas por las universidades ni volver a hacer una análisis del documento presentado por el Ejecutivo, sino, simplemente resaltar algunos aspectos de esta propuesta en los que se evidencia una concepción sobre la educación y se intenta consolidar un “sentido común” que arrasa con espacios construidos en el marco de debates y sostenidos en las leyes vigentes que esta propuesta desconoce.

Para comenzar, en su introducción se plantea que la educación *distribuye* sus *productos* (información y conocimiento). Esta definición restringe el papel de la educación concibiéndola como un medio de distribución de saberes y competencias y desconociendo su función de formación ciudadana en una sociedad democrática. Asimismo, se soslayan los artículos 2 y 3 de la Ley de Educación Nacional 26 206, sancionada en 2006, en los que se entiende a la educación y el conocimiento como bienes públicos y como derechos personales y sociales, garantizados por el Estado.

Desconoce, también, el rol que esta Ley Nacional de Educación (LEN) otorga a las provincias y al Consejo Federal de Educación, considerándolos meras instituciones de aplicación. Afirma que la calidad de la educación de un país se

define por ‘la calidad de sus maestros y profesores’ transfiriendo a estos todas las responsabilidades y desestimando el lugar irrenunciable de las políticas públicas en general y educativas en particular que son siempre intersectoriales.

Al mismo tiempo, que el documento parece reivindicar el lugar de los docentes y que la campaña presidencial abundó en que estos debían ser jerarquizados. Este año, en incumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo, no se convocó a la paritarias nacionales negando la función del Estado Nacional de intervenir en la disminución de las desigualdades sociales vinculadas a la definición de los salarios docentes. El documento también elude esta herramienta jurídica y además propone la desaparición progresiva del Fondo Compensador estableciendo el piso salarial como un techo para limitar los aumentos.

Continuando con un discurso que ‘matematiza’ los fenómenos sociales el documento está plagado de cifras aunque lamentablemente parte de datos desactualizados, arribando así a diagnósticos errados, a partir de los cuales se trazan metas demasiado genéricas y estrategias insuficientes para solucionar los problemas.

Al mismo tiempo, está plagado de afirmaciones respaldadas en datos de los cuales no se citan fuentes ni años. El objetivo es construir un imaginario negativo sobre la educación pública, negando y ocultando los avances producidos. A modo de ejemplo, el documento afirma que “se observa que en los niveles socioeconómicos más bajos los estudiantes que asisten a escuelas de gestión privada alcanzan mejores niveles de desempeño que aquellos que asisten a escuelas de gestión estatal” (Documento Plan Educativo MAESTR@, 2017: 12).

Es interesante ver que sus metas no comprometen a la acción del Gobierno actual ya que todas ellas se proponen para el año 2021 o 2026; las únicas metas inmediatas son la reforma de la carrera docente y los mecanismos de definición salarial, es decir, reducción de derechos laborales y ajuste salarial. Por otra parte legitima la fragmentación naturalizando que hay escuelas para ricos y otras para pobres. En la meta 7 se establece:

7.- Lograr que en el año 2021, la formación ciudadana/ciudadanía global sea un eje transversal de trabajo en todos los establecimientos educativos, desarrollado a nivel nacional a través de experiencias de intercambio en el ámbito del deporte, las artes y las ciencias, que promuevan la participación de los niños y jóvenes (intercambio entre escuelas urbanas y rurales, **entre escuelas de distintos sectores sociales**<sup>9</sup> y los foros-debate, entre otras (Documento Plan Educativo MAESTR@, 2017: 47).

Finalmente, haciéndonos eco del documento elaborado por las universidades retomamos la alerta sobre omisiones que no parecen ser simples olvidos:

Identificamos omisiones muy importantes que refieren a discusiones y derechos conquistados fijados en la LEN que no son tenidas en cuenta por el Plan. Las más notorias son las que atañen a la Educación Sexual Integral (Ley 26.150) y a la educación en Derechos Humanos, dos terrenos en los que hubo avances importantes

9 El resaltado es nuestro.

en los últimos años y que parecen quedar fuera de este plan decenal. Del mismo modo, advertimos la escasa referencia a la educación de adultos; a la educación para la diversidad (la educación intercultural, en el documento, se refiere exclusivamente a la educación destinada a los pueblos originarios); a la educación en contextos de encierro. Tampoco aparecen referencias significativas a la educación artística, ni a la formación en otros lenguajes que permitan ampliar la capacidad de análisis de los mensajes mediáticos (Documento Análisis sobre el denominado Plan Educativo MAESTR@, 2017: 14).

### 3. Conclusiones

La actual arremetida neoliberal en la región se vivencia en Argentina como una contramarcha en el proceso de avance del derecho a la educación. El gobierno de Mauricio Macri instauro un discurso e implementa acciones que poco contribuyen a garantizar y ampliar las oportunidades educativas. En este trabajo nos propusimos analizar algunas de las políticas educativas en curso desde dos dimensiones: la enunciativa y la programática. A modo de reflexión final es posible señalar aquellos aspectos principales de estas políticas que, conjugando ambas dimensiones, ponen en cuestión a la educación en tanto derecho social que debe ser garantizado.

#### 3.1. Evaluar para mejorar o para controlar

El operativo de evaluación educativa *Aprender*, que se implementa desde el 2016 a escala nacional en las escuelas de nivel primario y secundario se presenta como el medio a través del cual se define la calidad del sistema educativo en función de los puntajes obtenidos en la evaluación de los aprendizajes. Además de algunos aspectos metodológicos que podríamos cuestionar, es objetable que se establezca una correlación entre los resultados de los aprendizajes y la calidad educativa. Se soslaya la preponderancia y la especificidad de los diferentes y desiguales contextos sociales y culturales que determinan y otorgan significado a los procesos educativos. El supuesto que subyace al pretender relacionar causalmente *calificación de los aprendizajes con calidad educativa* promueve valores como la competencia, perjudica a las instituciones que realizan su tarea en coyunturas más comprometidas e incentivan y orientan los esfuerzos de los directivos y los docentes hacia el logro de resultados en desmedro del desarrollo de mejoras en los procesos educativos.

Una aplicación sistemática de un operativo de evaluación de estas características favorece esquemas de apreciación acerca de lo que es posible considerar una buena o mala educación. Por otro lado, responsabiliza a las escuelas, a los docentes y a los estudiantes de los resultados obtenidos y pasan a constituir el *problema* sobre el cual, ahora sí, las políticas públicas deben intervenir.

Un proyecto político neoliberal necesita de un modelo de educación que brinde legitimación a la exclusión. Y esta exclusión debe ser enmascarada: la educación no es un derecho, es un bien a ser distribuido; la calidad educativa

depende exclusivamente de la eficiencia de los docentes y competencias de los estudiantes; la capacitación docente es responsabilidad de los propios docentes; el desarrollo del país es responsabilidad de los sujetos y no de las políticas, etc.

### 3.2. Subejecución presupuestaria, dismantelamiento y terciarización

La desinversión y reconversión de las políticas educativas, como hemos mostrado en este artículo con el desguace y desfinanciamiento de las políticas orientadas a garantizar derechos socioeducativos, reflejan una determinada concepción del papel del Estado en torno a lo social y a lo educativo en particular.

La desinversión de todos aquellos programas orientados a la inclusión al sistema educativo de los sectores sociales más vulnerabilizados, junto con el despido de numerosos técnicos y profesionales tiene como contracara ciertas alianzas de la gestión gubernamental con ONG y la contratación de servicios externos en un proceso de tercerización de aquello que el Estado debería asumir. Si bien esto último no fue abordado en este trabajo, es importante señalar que la fuerte desinversión en materia de educación, a partir del dismantelamiento de los programas que se han detallado, sumado a los despidos masivos, concluye que el presupuesto educativo 2017, en términos absolutos sin considerar la inflación, del Estado nacional argentino es 7% inferior al 2016. La contracara es la reorientación del financiamiento hacia las ONG, como por ejemplo el programa de *codocencia Enseña por Argentina* que incorpora a las aulas, en calidad de docentes, a estudiantes avanzados que reciben una breve capacitación pedagógica y un estipendio equivalente a un tercio del salario mínimo que perciben los docentes. A esto se suma la convocatoria voluntarios para reemplazar a los maestros durante el paro docente de principios de este año en reclamo de una recomposición salarial.

Este listado de acciones muestran una reorientación del Estado y la construcción de una cosmovisión afín a un modelo neoliberal en materia de educación. La retórica y la programática neoliberal en el campo de lo social, incluyendo el educativo, acciona engranajes argumentativos de responsabilización individual de las consecuencias de proyectos políticos excluyentes y regresivos.

En síntesis, y cómo hemos intentado demostrar en este artículo, el desguace y desfinanciamiento de las políticas orientadas a garantizar derechos socioeducativos, la reorientación del financiamiento educativo y la retórica de responsabilización individual de lo que debe ser una obligación del Estado alertan sobre una etapa crítica para la educación pública. Esta coyuntura nos interpela y obliga a una mayor creatividad política e intelectual, porque si bien nos encuentra preparados, dada la experiencia neoliberal ya transitada, nuestro neoliberalismo también ha aprendido y ha sabido reconfigurarse para la actual arremetida que estamos sufriendo.

## 4. Bibliografía

- Alemán, Jorge (2016). *Horizontes neoliberales en la subjetividad*. Buenos Aires: Grama.
- Aronskid, Ricardo (s/a). “Las causas de las crisis de 2001”. Recuperado el 29/9/2017 de <http://www.unicen.edu.ar/content/las-causas-de-la-crisis-de-2001>.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Cambours de Donini, Ana María y Mónica Pini (2017). “Tiempos de incertidumbre para la educación en América Latina”. En Daniel García Delgado y Agustina Gradín, comp. *Neoliberalismo tardío: teoría y praxis. Documento de Trabajo n.º 5*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso Argentina.
- Crespo Eduardo y Javier Ghibaudi (2017). “El proceso neoliberal de larga duración y los gobiernos progresistas en América Latina”. En Daniel García Delgado y Agustina Gradín, comp. *Neoliberalismo tardío: teoría y praxis. Documento de Trabajo n.º 5*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso Argentina.
- Diario Perfil (2017). “En pleno conflicto docente, Macri presenta resultados de las pruebas Aprender”. Sección Política. Recuperado el 15/7/2017 de <http://www.perfil.com/politica/en-pleno-conflicto-docente-macri-presenta-resultados-de-las-pruebas-aprender.phtml>.
- Documento Análisis sobre el denominado ‘Plan Educativo Maestr@’ del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación producido por las carreras de Educación de las Universidades Nacionales. Mayo, 2017.
- García Delgado, Daniel y Agustina Gradín (2017). “Neoliberalismo tardío: entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina”. Daniel García Delgado y Agustina Gradín, comp. *Neoliberalismo tardío: teoría y praxis*. Documento de Trabajo n.º 5. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso Argentina.
- Gentile, Pablo (2017). “Argentina: el derecho a la educación en cuestión. Privatización, desinversión y precarización educativa”. *Contrapuntos*. Recuperado el 27/9/2017 de [https://elpais.com/elpais/2017/09/27/contrapuntos/1506477786\\_010901.html?id\\_externo\\_rsoc=FB\\_CC](https://elpais.com/elpais/2017/09/27/contrapuntos/1506477786_010901.html?id_externo_rsoc=FB_CC).
- Ley Nacional de Financiamiento Educativo n.º 26.075/05.
- Proyecto de Ley Plan MAESTR@. Recuperado el 15/7/2017 de <https://dialogo.compromisoporlaeducacion.edu.ar/>.
- Secretaría de Hacienda Presidencia de la Nación (2017). Recuperado el 15/7/2017 de <http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar>.
- Sztulwark, Diego (2016). *Micropolíticas neoliberales, subjetividades de la crisis y amistad política (o por qué necesitamos criticar al kirchnerismo para combatir al macrismo)*. Recuperado el 21/7/2016 de <http://anarquiacoronada.blogspot.com.ar/2016/05/micropoliticas-neoliberales.html>.



# La intervención del Estado en lo social y modelo agroalimentario en la Argentina posneoliberal

*The intervention of the State in the social and agro-food model in post-neoliberal Argentina*

Celeste Ambrosi

Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en la Universidad Nacional de Avellaneda, Argentina<sup>1</sup>

Correo electrónico: celeste\_ambrosi@hotmail.com

*Recibido: 2-julio-2017. Aceptado: 9-septiembre-2017.*

## Resumen

En el nuevo milenio y en el marco del ‘giro a la izquierda’, luego de las transformaciones y consecuencias políticas, económicas y sociales producto del proyecto neoliberal y ante la presencia de actores sociales organizados y movilizados, desde el Estado se han implementado diversas estrategias de intervención en lo social, tanto en Argentina como en diversos países de América Latina. En esos sentidos, el presente artículo pretende aportar a las discusiones sobre la relación Estado, sociedad civil y mercado en el campo de las políticas sociales en Argentina. En términos de objetivos y a partir de la revisión de fuentes secundarias, se busca analizar las relaciones entre las políticas sociales y el modelo agroalimentario durante los diversos gobiernos en el contexto posneoliberal, identificando las estrategias políticas, económicas y sociales desplegadas desde el Estado, pero también aquellas prácticas y sentidos de apropiación cotidiana por parte de sus usuarios, evitando un enfoque instrumental de las mismas. En esta última dirección, hacia el final, se presentará el caso de la asignación universal por hijo (AUH) y la dimensión alimentaria.

**Palabras clave:** políticas sociales, cuestión social, Estado, sociedad civil, mercado, modelo agroalimentario, Argentina.

---

<sup>1</sup> La autora también agradece a la Universidad Nacional de La Plata en Argentina, en donde cursa su doctorado en Ciencias Sociales (2014-presente).

## Abstract

In the new millennium, after the transformations and political, economic and social consequences, product of the neoliberal project and in the face of the presence of organized and mobilized social actors, from the government has implemented, in the context of the 'left turn', varied intervention strategies in the social item, in Argentina and many countries of Latin America. The present article aims to contribute to the discussions on the relationship between State, civil society and market in the field of social politics in Argentina. In terms of objectives and from the review of secondary sources, it seeks to analyze the relationships between social politics and the agro-food model during the several governments in the post-neoliberal context, identifying the political, economic and social strategies deployed from the State, but also those practices and meanings of daily appropriation by its users, avoiding an instrumental focus approach to them. In this last direction, towards the end, the case of the Asignación Universal por Hijo (Universal Child Allowance) will be presented on the food dimension.

**Keywords:** social politics, social issue, State, civil society, market, agro-food model, Argentina.

## 1. Introducción

**D**urante los años que lleva el presente siglo, las fronteras sojeras y de maíz se expandieron de forma significativa no solo en Argentina sino también en otros países de la región como Paraguay, Brasil y Uruguay (Domínguez y Sabatino, 2010). En Argentina, por su parte, esa expansión de las fronteras agrarias, además de factores económico-políticos e ideológicos, fue posible gracias a los cambios legislativos que se gestaron a mediados de la década de 1990, cuando se aprobó el uso de las semillas transgénicas (Poth, 2010). En ese contexto, con la transgénesis normativa y la introducción del paquete biotecnológico, se reforzaron algunos de los procesos territoriales agrarios y urbanos que se venían desarrollando desde la década de 1970, cuando el neoliberalismo se instala con la dictadura cívico-militar (López, 2015; Rodríguez, 2010). Desde ese entonces, la explotación de la tierra y los recursos naturales destinados principalmente a la exportación y las ganancias producto del arado financiero quedarían concentrados en empresas multitransnacionales (Schorr, 2013; López, 2015).

En paralelo, a la ganancia de unos pocos se multiplicaron las consecuencias socio-sanitarias y ambientales para las poblaciones que residen tanto en el campo como en la ciudad. Y entre las múltiples manifestaciones de la cuestión social, es posible observar los desplazamientos de comunidades originarias/campesinas hacia territorios agrarios marginales o periférico-urbanos, el aumento del desempleo y la pobreza (en el campo y la ciudad), las fumigaciones de pueblos rurales/perurbanos y el aumento de enfermedades cancerígenas, el hacinamiento en las ciudades (donde se concentra el 95% de la población), el paradójico incremento

de la desnutrición y la obesidad en sectores sociales que se encuentran en situación de vulnerabilidad, las reiteradas inundaciones de campos y urbes en la región pampeana, entre otras (Domínguez y Sabatino, 2010; Aguirre, Díaz Córdova y Polischer, 2015).

Históricamente, el abordaje de esas manifestaciones mediante las políticas públicas y sociales ha variado de acuerdo al posicionamiento político-ideológico de los gobiernos de turno en Argentina, aun cuando el patrón de acumulación presentara ciertas continuidades. De esa manera, la política pública en general y social, en particular, aparecen vinculadas a procesos políticos, económicos, culturales e ideológicos. Es decir, 'la' política social se encuentra íntimamente relacionada con los modelos de acumulación y la reproducción social de la vida (De Sena y Cena, 2014; Ramacciotti, 2010). En esos sentidos, el presente trabajo pretende aportar a dicho tópico a partir de la revisión de fuentes secundarias, articulando aquellos estudios centrados en los aspectos institucionales, contextuales y normativos de las políticas sociales argentinas con aquellos que se focalizan en las perspectivas y vivencias cotidianas recuperando las voces de sus propios usuarios.

En términos de objetivos, se busca analizar las relaciones entre las políticas sociales y el modelo agroalimentario durante los diversos gobiernos en el contexto posneoliberal, identificando las estrategias políticas, económicas y sociales desplegadas desde el Estado, pero también aquellas prácticas y sentidos construidos en la cotidianeidad por parte de sus usuarios, evitando un enfoque instrumental de las mismas. En esta última dirección, hacia el final, se presentará el caso de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la dimensión alimentaria.

Considerando lo anterior, en el artículo se parte de cómo comprender la política social en relación a la cuestión social desde las nociones de 'la' y 'lo' político respectivamente, en aras de recuperar la conflictividad entre diversos sujetos como movimiento presente en el campo de las políticas sociales, las cuales no se reducen a sus formas institucionales. A continuación y recuperando la idea de que las políticas sociales se inscriben en procesos vinculados a la producción y reproducción social, se propone abordar cómo se fue configurando el modelo agroalimentario en Argentina desde los tiempos neoliberales. En esos sentidos y posteriormente, se pasará revista a las relaciones entre dicho patrón de acumulación y las estrategias de intervención desplegadas por el Estado durante el posneoliberalismo. Finalmente, y a partir de estudios empíricos efectuados por diversos autores, se hará foco en la AUH y el consumo alimentario en la cotidianeidad.

## 2. 'La' política social y su vínculo con 'lo' político

Las políticas sociales constituyen un espacio político-ideológico, crítico y dinámico, en el cual diferentes sujetos políticos disputan estrategias para evidenciar, definir y dar solución a los problemas sociales, los cuales están ligados a modelos de acumulación (Ramacciotti, 2010). Las políticas sociales se configuran en

la tensión entre los procesos de producción y reproducción social propios del capitalismo moderno (De Sena y Cena, 2014) y, en esos sentidos, para su abordaje resultan interesantes las nociones de ‘lo’ y ‘la’ política en aras de comprender la intervención del Estado en lo social en el contexto capitalista basado en la ‘acumulación flexible’ y transnacional (Bringel y Falero, 2016: 34).

Desde lo teórico y con influencias de una matriz de pensamiento marxista, las políticas sociales han sido abordadas desde su vínculo con la cuestión social, situando la emergencia de esta en la Europa del siglo XIX, momento en que las consecuencias políticas, económicas y sociales ocasionadas por el modo de producción capitalista trascienden hacia lo público (Netto, 1993). Será frente a la emergencia de esas situaciones indeseadas, manifiestas en el asunto del pauperismo y con la incipiente presencia política de una clase trabajadora organizada, que el Estado comenzará a intervenir mediante acciones políticas y públicas sobre lo social, desplazando a lo que fueran las ayudas filantrópicas (Netto, 2003; Grassi, 2003). Asimismo, esta “puesta en escena de la falla estructural del capitalismo moderno” (Grassi, 2003: 21) se asienta sobre dos supuestos necesarios e interconectados entre sí. Por un lado, la contradicción entre capital y trabajo, referida a la escisión del trabajador de los medios de producción y subsistencia, lo cual conlleva la desigual apropiación privada del plusvalor producido socialmente. Por otro lado, la contradicción entre el Estado-nación moderno (elevado sobre la condición político-jurídica de libertad e igualdad formal de todos los seres humanos) y el capitalismo, basado en la desigualdad real, estructural (De Sena y Cena, 2014; Grassi, 2003).

Con base en lo anterior, resulta interesante pensar cómo ‘lo’ conflictual causado por el modo de producción capitalista pone de manifiesto a la cuestión social, movilizandando la acción colectiva de la clase trabajadora organizada y ‘la’ intervención del Estado sobre lo social. Desde ese punto de vista, se entenderá que la cuestión social está vinculada a la conflictividad y que su constante emergencia se inscribe en procesos político-económicos y socioterritoriales, situados en lo local y regional, pero relativos también a lo global (Ema López, 2007). Es decir, la cuestión social se asienta sobre ‘lo’ político y está atravesada por las relaciones de poder entre los sujetos antagónicos que disputan entre sí el modo de nominar y resolver los problemas sociales. Contrario a lo precedente, pero no por eso escindido de ‘lo’ político, ‘la’ política social alude a las formas de administrar esas conflictividades en la medida que, desde el Estado moderno, se busca institucionalizar decisiones y acciones políticas que intervengan sobre lo social (Mouffe, 2007; Grassi, 2003). Tal como lo explican De Sena y Cena, las políticas sociales:

[...] no constituyen, entonces, procesos estáticos, ni producto de una “voluntad” homogénea estatal. Se posicionan como entramados de decisiones y abordajes gubernamentales producto de la puja de intereses al “interior” del propio Estado y “externamente” por capitalistas —con el objeto de garantizar sucesivamente altos grados de acumulación y extracción de plusvalía—, trabajadores y desempleados —por hacer efectivas sus demandas respecto a mejores condiciones laborales y de vida—,

organismos multilaterales de crédito —a través de la financiación a determinados programas direccionados que delimitan no sólo la cantidad de recursos invertidos, sino también los parámetros de aplicación, los requisitos de acceso y permanencia— y organizaciones de la sociedad civil —que pujan por establecer determinados problemas como sociales (De Sena y Cena, 2014: 33).

A modo de síntesis, 'la' política se configura en un campo antagónico relacional y sociohistórico, en constante disputa y nunca reducible a su proceso de diseño institucional y normativo, de ahí que en su implementación surjan contradicciones, múltiples conflictividades y estrategias de acción colectivas impulsadas por sus usuarios y, en diversas oportunidades, no previstas en los documentos.

### **3. Neoliberalismo, Estado global y proyecto estratégico agroalimentario: transformaciones político-económicas-culturales y socioterritoriales en Argentina**

Para significar las manifestaciones de la cuestión social latinoamericana y la intervención del Estado en lo social, resulta necesario recuperar los modos en que se territorializan las contradicciones del capital. Las relaciones sociales de explotación capitalista atraviesan y conectan los múltiples territorios a lo largo del globo, pero se corporizan de forma diferente. Siguiendo a Wittgenstein, si bien existen parecidos de familia, las prácticas sociales político-económicas que permean la cuestión social sedimentan contextualmente (Wittgenstein, 1999). En consecuencia, sería una falacia suponer que las relaciones del capital se dieron del mismo modo en cualquier tiempo-espacio por lo que, comprender la emergencia y manifestaciones de la cuestión social en Argentina y América Latina, implica considerar no tanto la universalidad de las relaciones y contradicciones del capitalismo constituido en Europa sino más bien la particularidad que adquiere ese proceso de universalización. Por otro lado, también resultaría reduccionista dar por sentado que en América Latina primó un solo patrón de acumulación y que se replicó de igual modo en todos los países y momentos históricos de la región; en consecuencia, se hará foco en la experiencia de Argentina principalmente, sin descuidar el contexto latinoamericano.

Lo precedente no conlleva sostener que la cuestión social es diferente de acuerdo al continente o país en que uno esté ubicado. Se trata de recuperar la especificidad de la posicionalidad político-económica, ideológica-cultural y social respecto a las contradicciones en las que se asienta la cuestión social, para luego recuperar las estrategias con las que el Estado intervino en lo social en el contexto posneoliberal. En esos sentidos, en el presente apartado se abordará cómo el proyecto agroalimentario exportador, impulsado por el proyecto financiero del Estado global,<sup>2</sup> encuentra tierras fértiles en Argentina con el neoliberalismo.

2 Al Estado global se lo entiende como una estatalidad que trabaja en una red de ciudades financieras globales en torno a un proyecto estratégico hegemónico de carácter supranacional (con bases financieras,

Comprender dichas particularidades en su historicidad espacio-temporal requerirá entonces centrarse no solo en los aspectos socioterritoriales globales, sino también en las transformaciones políticas-económicas-culturales que resultaron necesarias para la consolidación, durante el neoliberalismo, del modelo agroalimentario exportador en Argentina. Al respecto, cabe recordar cómo en el origen y expansión de las relaciones sociales de producción capitalistas hacia América Latina en general y Argentina, en particular, hay una articulación de múltiples espacialidades, y también de continuidades temporales, que refieren al entramado entre lo local y lo global respecto a la extracción de recursos naturales estratégicos. Específicamente, es durante la época colonial cuando los territorios que conforman América Latina comienzan a participar de la División Internacional del Trabajo como proveedores de materias primas y de recursos naturales destinados a la elaboración de manufacturas en las grandes metrópolis europeas. Luego de los procesos de independencia y constitución de los Estados nacionales en la región, entre ellos Argentina, la relación de subordinación a los centros de poder persistirá (Thwaites Rey y Ouviaña, 2012). Esta característica fundacional de las relaciones del capital en Argentina, de ser territorio agroexportador de materias primas y recursos naturales, construido en interacción con potencias extranjeras, es una cualidad específica que adquiere la contradicción trabajo-capital, lo cual complejiza la cuestión social latinoamericana al estar sujeta a condiciones del capital externas que tienen incidencia en los procesos locales (aunque también se verá que lo local irrumpe en esa articulación con lo global).

Luego de la Segunda Guerra Mundial y con transformaciones geopolíticas a escala internacional, nuevamente la posicionalidad de Argentina y América Latina encontrarán ciertas continuidades en sus patrones de acumulación históricamente asumidas en dichas relaciones de intercambio (López, 2015), acentuándose posteriormente con el neoliberalismo pero con la particularidad que se torna en una 'acumulación flexible' (Bringel y Falero, 2016: 34). En la especificidad de América Latina, el proyecto político-económico-cultural neoliberal se instala con las dictaduras militares en diversos países de la región. Hacia la década de 1980, se da curso a una reestructuración productiva por medio de ajustes económicos, la primacía del mercado, tercerizaciones de personal, flexibilidad laboral (modificaciones en

---

participación de organismos crediticios multilaterales y empresas multitransnacionales en el marco de una nueva concepción de territorialidad globalizada) que motoriza una serie de movimientos tácticos y hegemónicos en los ámbitos políticos, económicos y culturales tanto a escala global, como local y regional (Thwaites Rey y Ouviaña, 2012; Merino, 2011). Siguiendo a Merino (2011), las características principales que describen al Estado global refieren a: la liberalización de capitales, del comercio por medio de redes financieras/organismos multilaterales y la creación de una moneda global, la conformación de una gobernabilidad global mediante el G-20 (con desarrollo de fuerzas armadas y de un sistema democrático global de mercado). Dichos movimientos tácticos que propulsa el proyecto estratégico global atravesando los diversos ámbitos políticos-económicos-culturales, a su vez se expresan en transformaciones en los Estados nacionales (local), tensionando la soberanía y la toma de decisiones, aunque no significa una radical anulación de sus existencias dada su autonomía relativa. Por otro lado, el Estado global está representado por el G-20, el cual está integrado por diversos países industrializados o emergentes en ese tópic. En su especificidad lo constituyen: Alemania, Francia, Reino Unido, Estados Unidos, Italia, Japón, Australia, Canadá, Turquía, Arabia Saudita, Argentina, Brasil, México, Indonesia, China, India, República de Corea, Sudáfrica, Rusia y Unión Europea (Merino, 2011).

el puesto, salario y jornada con respaldo normativo) y austeridad en los gastos estatales respecto a lo social (López, 2015). En ese contexto, la producción, distribución y consumo de los recursos naturales y granos se encontrarán atravesadas por los complejos requerimientos del proyecto estratégico del Estado global en su versión de modelo agroalimentario exportador (Thwaites Rey y Ouviaña, 2012; Merino, 2011), de manera que, subsidiariamente, los países dependientes aportarán sus recursos naturales a los fines de la estrategia impulsada por el proyecto del Estado global (López, 2015; Merino, 2011; García Linera, 2006).

En otras palabras, el neoliberalismo se fue configurando como una forma de producción y reproducción social capitalista concreta, asociada a la globalización y a un nuevo orden geopolítico de dominación (desde el Estado global) que apeló a la des-territorialización tanto del capital como del trabajo y a la re-territorialización de los mismos en nuevos espacios, bajo la predominancia del poder hegemónico de las finanzas y la explotación de la mano de obra de los países periféricos (López, 2015; Merino, 2011; Félix, 2011). Como bien lo explica Merino para el caso de Argentina:

[...] se territorializa un nuevo espacio local definido por lo global, donde la Nueva División Internacional del Trabajo asigna la función a cumplir. Por ejemplo, en el caso de la Argentina y el Mercosur, el país y la región deben ser fundamentalmente productores de alimentos, energía, minerales y reserva de biodiversidad y agua dulce para el Estado Global, lo que incluye en términos productivos a sólo un tercio de la población total mientras que el resto se va hundiendo en las distintas formas de la marginalidad y la exclusión (Merino, 2011: 117).

En lo particular para el caso de Argentina y ya entrada la década de 1990, dichos procesos se complementaron también con la estabilidad monetaria (conversión del dólar estadounidense en oro), la liberalización para el comercio y capitales financieros, la recuperación de la inversión productiva a escala internacional, sin olvidar el rol que tuvieron las instituciones supranacionales y multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Sumado a lo anterior, se impulsa el monopolio tecnológico y la transferencia desigual de los países centrales hacia los dependientes (López, 2015; Thwaites Rey y Ouviaña, 2012). En ese contexto, y como sostiene López, se asiste a una:

[...] nueva dependencia basada en la exportación de recursos naturales y en el endeudamiento en el exterior, la desarticulación y fragmentación de la clase trabajadora y una serie de procesos inflacionarios que profundizarían la elevada desigualdad de la región al tiempo que acabarían por desacreditar todas las acciones del poder estatal tendientes a mejorar la integración social (López, 2015: 49).

Por su parte, es también en la década de 1970 cuando el proyecto agroalimentario exportador comienza a vislumbrarse tanto en América Latina como en Argentina, mediante la expansión de las fronteras sojeras y bajo el impulso del globalismo financiero. En ese entonces, se gestan reestructuraciones productivas en las regiones agrarias (con el ingreso de maquinarias y reducción de empleo de mano de obra, por ejemplo), para luego acentuarse en la década de 1990 con

predominancia del capital financiero y el incremento de la participación en los agronegocios de empresas multi y transnacionales (Reboratti, 2010; Rodríguez, 2010), las cuales comienzan a tener mayores capacidades de influencia y decisión en las agendas gubernamentales (Bringel y Falero, 2016). En esos sentidos, como sostiene Merino:

El modelo sojero, como algunos lo llaman, o, mejor dicho, el proyecto financiero agroalimentario-extractivo exportador (que incluye también a otras industrias extractivas como la minería y la energía) es la forma particular que adopta localmente el proyecto financiero global comandado principalmente por las redes financieras angloamericanas (Merino, 2011: 119).

En Argentina, si bien en la década de 1970 se produjo el 'boom inicial' del proceso de sojización, es recién en la década de 1980 cuando se consolida (Rodríguez, 2010), momento en que asistimos a una paradoja interesante. Mientras que en las grandes ciudades se asiste a un proceso de desindustrialización, el campo comienza a configurarse bajo los patrones de una lógica industrial, orientándose hacia lo que sus mentores denominaron una agricultura sin agricultores (Poth, 2010). Sin embargo, lo común a ambos será el aumento del desempleo de mano de obra rural-urbana y la intromisión de los capitales financieros en los procesos productivos, en la medida en que se logra avanzar en la modificación de las relaciones en torno al trabajo a raíz de la profundización de la automatización tecnológica, la desarticulación de la producción industrial (y sindical), del auge de la prestación de servicios, la apertura económica, la modificación y flexibilización de la legislación laboral (Félez, 2011).

Por otro lado, entre los años 1996 y 1997 los empresarios y corporaciones que invierten en estos cultivos, se encuentran con los siguientes atractivos: el aumento del precio del grano de soja y la caída de los tradicionales (trigo, maíz, girasol, sorgo, por ejemplo), las facilidades para la producción mediante la siembra directa y el uso de tecnologías agroindustriales, la inversión en *pools* de siembras (Rodríguez, 2010; Reboratti, 2010), las modificaciones genéticas en las semillas (que las convirtieron en resistentes a fungicidas, herbicidas y plaguicidas elaborados por grandes laboratorios, adaptables a diversos climas, entre otras cuestiones). Asimismo, la siembra de semillas de soja transgénica destinada a la exportación implicó (e implica) el corrimiento hacia zonas marginales o supresión de cultivos y actividades pecuarias tradicionales destinados al consumo local, lo cual a su vez canaliza un aumento en el precio final de los alimentos a los que accede la población (Rodríguez, 2010). Más aún, el cultivo de este tipo de semillas conllevó (y conlleva) el desplazamiento de los campesinos y pueblos originarios, desmonte de bosques nativos y la consecuente transformación en la erosión de los suelos, la fumigación con agrotóxicos que inciden drásticamente en la salud de quienes habitan en esos territorios, entre otras cuestiones (Poth, 2010; Domínguez y Sabatino, 2010).

Por su parte, el paquete biotecnológico (cuya producción, comercialización y apropiación de rentas se encuentra concentrado en empresas multi y

transnacionales), permitiría afianzar el proyecto agroalimentario exportador, posibilitando el crecimiento entre un 40 y 70% de la producción de granos por hectárea (Poth, 2010). De todos modos, cabe recordar que la consolidación del proceso de sojización resulta ser previa al ingreso y difusión de las semillas genéticamente modificadas gracias a la existencia de una estructura agraria ya constituida y facilitadora de la expansión de los monocultivos (Rodríguez, 2010). También es cierto que la estructura agraria fue una condición necesaria pero no suficiente, pues se requirió la confluencia de transformaciones políticas, económicas y sociales respecto al rol del Estado a escala local y regional, impulsadas por la emergencia de cambios internacionales (promovidos en gran parte por el Estado global y observados en los párrafos precedentes) que incidieron sobre la producción, distribución y consumo de los alimentos, aspecto que se retomará más adelante.

Ya entrado el nuevo milenio, en continuidad a lo que sucediera durante el neoliberalismo, se observa la proliferación de los capitales internacionales tanto en el ámbito agrario como en el productivo-industrial, acentuándose las diversas presiones territoriales anteriormente mencionadas (Schorr, 2013). En esa dirección, los negocios vinculados a la industria agroalimentaria, además de reforzar la especialización productiva e inserción internacional, impulsaron el monopolio de las diferentes instancias productivas como el aprovisionamiento de las semillas e insumos, la tenencia de la tierra, el control del procesamiento industrial, la comercialización interna y externa (Guevara, 2014; Schorr, 2013; Rodríguez, 2010).

A modo de síntesis, el proyecto agroalimentario exportador territorializado mediante la sojización e impulsado por el proyecto financiero global encuentra tierras fértiles en Argentina a partir del desarrollo del neoliberalismo en el cual se instituye como una estrategia política y económica hegemónica que ejercerá poder desde el mismo Estado y continuará hasta la actualidad con una organización flexible y transnacional en su acumulación (Bringel y Falero, 2016). Con esa base, y como se observará a continuación, durante en el posneoliberalismo la redistribución secundaria del ingreso junto al proceso de reindustrialización (impulsada, en parte por la promoción del consumo interno) no conllevarían transformaciones radicales en esa forma de acumulación flexible y transnacional, dado que continuarían ligados al extractivismo de recursos estratégicos y a la expansión de los agronegocios (Schorr, 2013).

#### **4. Proyecto agroalimentario exportador y políticas sociales en la Argentina posneoliberal**

Comprender las contradicciones del capitalismo en su especificidad latinoamericana y territorial requiere reconocer que el posicionamiento de Argentina y América Latina se encuentra condicionado (no determinado) por la articulación de estrategias desplegadas por los Estados latinoamericanos en relación con las potencias extranjeras las que, histórica y procesualmente, han extraído recursos

naturales. Esta particularidad complejiza la cuestión social, en la medida en que su expresión cotidiana está atravesada por procesos espaciales más amplios. Por otro lado, y como habíamos adelantado, las políticas sociales aluden a la cuestión social, resultan en un intento de clausura de las conflictividades que, en este nuevo milenio, emergen como consecuencia de un patrón de acumulación organizado sobre relaciones transnacionales y flexibles del capital (Bringel y Falero, 2016). En esos sentidos, en la sección anterior se presentó el modelo estratégico agroalimentario en Argentina propulsado desde el Estado global, el cual aún continúa en términos espaciales y temporales. En continuidad a lo precedente, en el presente apartado se abordarán las vinculaciones entre dicho modelo de acumulación y las políticas sociales en el contexto posneoliberal, recuperando la historicidad, las relaciones y pujas de poder entre los diversos actores.

Durante el siglo XXI se observa una pluralidad de experiencias de gobiernos progresistas (con presidentes de centroizquierda o izquierda) en América Latina, lo cual ha despertado una serie de debates interesantes en torno al 'giro a la izquierda' (Stoessel, 2014). Un desarrollo de las discusiones teóricas respecto a las 'dos izquierdas' excedería los objetivos del presente trabajo, pero a los fines de comprender las políticas sociales en el contexto posneoliberal, se harán algunas aclaraciones. La noción de posneoliberalismo se emplea para remarcar tanto las continuidades como las rupturas respecto al proyecto neoliberal, en tanto que la emergencia de los gobiernos progresistas se inscribe en esa disputa. De forma resumida, mediante dicho neologismo se intenta recuperar la centralidad que ha asumido el Estado en la regulación y participación política en los procesos referidos al desarrollo económico a escala nacional y al mercado internacional, a la redistribución de la riqueza y a la inclusión social de los sectores menos favorecidos por las políticas neoliberales (*ibid.*: 9-13).

Hacia el año 2003 asumió en Argentina la presidencia Néstor Kirchner, después de una sucesión de presidentes provisorios que acontecieron a De La Rúa y la crisis hegemónica de representación y legitimidad de 2001 (López, 2015; Merino, 2013). Por ese entonces, cabe recordar que, como consecuencia de las transformaciones que se gestaron con el neoliberalismo, prevalecían altos índices de desempleo, pobreza e indigencia. Asimismo, y como forma de enfrentamiento de las consecuencias políticas, económicas y sociales, habían emergido nuevas formas de organización, movilización y luchas colectivas con anclajes socioterritoriales (Svampa, 2011 y 2005) como por ejemplo, los movimientos de desocupados ('piqueteros'), los comedores barriales, clubes de trueque, las asambleas barriales, las fábricas y empresas recuperadas, entre otras. Es decir, en el contexto neoliberal dislocadas las formas de integración construidas tradicionalmente alrededor de la figura del trabajador a fuerza de los procesos de flexibilización, precariedad y ponderación de las finanzas como nuevo patrón de acumulación (López, 2015; Félix, 2011), se reforzó la fragmentación social, incrementándose la brecha entre ricos y pobres, junto al desempleo, la pobreza e indigencia. Por otro lado, los modos en que el Estado direccionó su participación en la política social estuvo orientado por la privatización de los servicios públicos básicos (educación, salud, trabajo,

transporte), descentralización de las funciones de gestión de dichos servicios en los distintos niveles gubernamentales (no así de los recursos) y focalización en los “individuos más pobres entre los pobres”, especialmente en aquellos que pudieran demostrar sus carencias en términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI) (Álvarez Leguizamón, 2005). La intervención social del Estado estuvo ‘focalizada’ en la individualización y biologización de las condiciones de vida extrema (*ibid.*) y en la privatización/tercerización de la asistencia social mediante las llamadas ONG. El financiamiento de la ayuda social de entonces estuvo vehiculizada por medio de los organismos internacionales principalmente como ser el Banco Mundial (Cardarelli y Rosenfeld, 1998).

Respecto a la intervención del Estado en lo social, desde el año 2002 comenzaron a vislumbrarse algunas transformaciones, con mayor evidencia hacia el año 2003 bajo el gobierno de Néstor Kirchner. En contraste con lo que sucediera durante el neoliberalismo, durante el posneoliberalismo se observan algunos cambios en materia de políticas sociales, destacándose el despliegue de intervenciones públicas en el territorio en un sentido centralizador, aspecto contrapuesto con la descentralización que había prevalecido anteriormente. En palabras de Guevara:

[...] desde el 2003, de la mano del crecimiento económico y del sostenimiento por parte del Estado de la demanda agregada y de la capacidad de consumo de las mayorías, se produjo una renovada tendencia a la centralización de las políticas sociales, marcando cierta tensión con el proceso inconcluso de descentralización de la década de 1990 y reformulándolo parcialmente. En este marco, las principales políticas sociales de la última década estuvieron marcadas por el rol protagónico del Estado Nacional (Guevara, 2014: 129).

Por otro lado, ligado a la centralización estatal en el diseño y gestión de las políticas sociales algunos autores identifican un proceso de territorialización. Perelmiter observa cómo desde el año 2003 el Estado comienza a incursionar en los territorios locales mediante la oferta de una “cartera asistencial de recursos” (Perelmiter 2016, 2012a, 2012b) y cursos de acción descentralizados (territorialmente) pero centralizados desde el Ministerio de Desarrollo de la Nación (MDSN). Es decir, por intermedio del MDSN, el Estado comienza a incursionar asistencialmente en los territorios, con la intención de ganar visibilidad en esos espacios ocupados por las clases populares desafiliadas del mundo del trabajo que se han organizado y movilizado colectivamente frente a las transformaciones políticas, sociales y económicas que implicó la puesta en marcha del modelo neoliberal (*ibid.*). Como lo expresa Perelmiter:

En el marco de la territorialización de las clases populares (Svampa, 2005; Merklen, 2005) y de la pérdida de visibilidad del Estado nacional en la escena local de la asistencia, ganar proximidad territorial fue un vector de reconfiguración política del lugar del Estado nacional en la vida de las clases populares más desafiliadas. En ese sentido, fue un imperativo político-organizacional de la burocracia asistencial (Perelmiter; 2012a: 1).

Con base en lo manifestado, el proceso de territorialización del Estado en materia de intervención social asistencial, implicó el reconocimiento de la presencia de sujetos políticos en lucha y resistencia (que surgieron en el transcurso del neoliberalismo), en puja por intereses y relaciones de poder, que irrumpieron en el espacio público con diversas estrategias de movilización y acción colectiva. Pero además del reconocimiento, el Estado los incorporó en algunas oportunidades en la gestión de diversas políticas sociales, como sucedió con algunos programas sociales asistenciales relevados en las investigaciones de Manzano (2008: 12, 2013).<sup>3</sup> Considerando lo anterior, podría pensarse al proceso de territorialización de las políticas sociales como una estrategia geopolítica de la intervención del Estado en lo social, en tanto asume protagonismo en la administración de las conflictividades socioterritoriales (Schneider y Tartaruga, 2006), incorporándolas a la agenda estatal.

Sin embargo, el rol centralizador asumido desde los niveles nacionales no estuvo exento de críticas y discusiones respecto a la gestión y administración de las políticas sociales, principalmente. Autores como Falappa y Andrenacci (2009) sostienen que si bien desde el Estado se buscó lograr cierta coordinación en el despliegue de los programas sociales en torno a los ejes de seguridad alimentaria, economía social y desarrollo familiar (Hintze, 2006), como una forma de romper con la multiplicación de los programas focalizados de la década de 1990:

Aún no está claro hasta qué punto esos tres principios lograron rearticular las intervenciones, trascendiendo los límites entre ministerios y jurisdicciones y superando el componente de desactivación del conflicto social... La fragmentación programática sigue siendo importante, la falta de coherencia entre niveles y la competencia interjurisdiccional siguen siendo graves y el clientelismo sigue permeando las intervenciones (Falappa y Andrenacci, 2009: 92).

Finalmente, y con el propósito de analizar la dirección que asumieron las principales políticas sociales en Argentina y su vínculo con el proyecto agroalimentario, se toman los aportes de Reygadas y Filgueira (2011), quienes describen las direccionalidades político-ideológicas que se han asumido desde el Estado durante los mandatos de gobiernos progresistas en América Latina. En función del despliegue de acciones sociales, dichos autores (2011: 139) identifican tres tipos de estrategias que implementaron los gobiernos de izquierda: la liberal (transferencias monetarias de ingresos), la socialdemócrata (reformas tributarias, promoción del desarrollo y derechos universales) y la populista radical (subsidios, estatizaciones, control de precios). Como veremos a continuación, en Argentina es posible identificar la articulación (e hibridación) de dichas estrategias en el ámbito de las intervenciones estatales en lo social durante el posneoliberalismo.

3 A modo de ejemplo, los estudios de Manzano (Manzano y Moreno, 2011; Manzano, 2008, 2013), analizan los movimientos sociales del partido de La Matanza. En ellos se describe cómo las políticas sociales se instituyeron en objetos de demanda colectiva por parte de movimientos sociales de desocupados. En los procesos de demanda y apropiación, los actores articularon un repertorio de acción en el cual recuperaban sus prácticas previas en los ámbitos sindicales, barriales (cortes de ruta), estatales (censos, diseño y gestión de proyectos sociales) para generar prácticas autónomas en el campo de la demanda y gestión de políticas sociales a partir de 2003.

Con relación a la estrategia liberal, se observa la continuidad de los programas de transferencia condicionadas de ingreso (PTCI) a sectores en situación de vulnerabilidad social, a quienes se le exige contraprestaciones de diversa índole (capacitación laboral, terminalidad educativa, controles en salud, por ejemplo). Entre dichos programas se encuentran el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Programa Argentina Trabaja (Hopp y Frega, 2012). Si bien dichos programas continúan con la lógica de la contraprestación y los debates en torno a las mismas persisten, varios autores sostienen que presentan algunas variantes respecto a lo que sucediera durante el neoliberalismo, en la medida en que se incorpora a dichas políticas el enfoque de los derechos sociales (Reygadas y Filgueira, 2011; Hintze, 2006) y la noción de un usuario como sujeto de derecho en contraste con la concepción neoliberal de individuo carente. Asimismo, hay quienes identifican la permanencia del carácter asistencial (*ibid.*); así por ejemplo, Falappa y Andrenacci (2009) coinciden en que luego del 2003 se continuó con modalidades de intervención social focalizadas similares a las desplegadas en el período neoliberal. O como lo expresa Hintze, “parte de los programas sociales siguen teniendo características del período anterior, son focalizados y mantienen contraprestaciones” (Hintze, 2012: 40).

Respecto a la estrategia socialdemócrata se encuentran intervenciones orientadas al incremento del PBI en materia de salud y educación, la reactivación de la economía interna. Al respecto, Di Virgilio, Guevara y Arqueros (2014) acotan que desde el año 2002 se observa una proliferación en los modos de intervención del Estado, que participa de manera activa en la regulación tanto de las actividades económicas como en el aprovisionamiento de bienes y servicios. También resulta significativo nombrar, entre este tipo de estrategias, la AUH en la medida en que fue decretada en términos de ampliar la protección social hacia los sectores en situación de vulnerabilidad social, aunque, como veremos en la última sección destinada a ella, ha despertado diversos debates en torno a sus condicionalidades y su universalidad.

Finalmente, entre las estrategias populistas-radicales, además de las políticas que establecen subsidios a los servicios energéticos, el transporte público, el consumo de alimentos básicos, el control de precios y salarios o la estatización o nacionalización de empresas (o algunas de sus acciones en un porcentaje significativo) que habían sido privatizadas durante el neoliberalismo (por ejemplo, YPF), merecen especial mención las retenciones a la exportación de granos y recursos naturales producto del extractivismo minero y de la explotación agraria sojera, principalmente, recursos que en los últimos años se han beneficiado debido al aumento de sus precios a escala internacional (Guevara, 2014; Svampa, 2011; Reygadas y Filgueira, 2011). Por eso, cabe destacar que parte de las retenciones provenientes del modelo agroalimentario exportador fue utilizada en la distribución secundaria del ingreso y el financiamiento de algunos programas sociales, impactando en la reducción de la pobreza e indigencia (Guevara, 2014). Tal como lo expresa Guevara, en Argentina se desplegaron:

[...] políticas sociales que apuntaban a cuestionar la distribución secundaria de la riqueza sin impugnar en términos generales la lógica de producción del sistema capitalista. La centralidad de las rentas extraordinarias vinculadas a la explotación de los recursos naturales y su parcial distribución como estrategia de desarrollo social y económico permite caracterizar esta estrategia como neodesarrollista. Esta estrategia permitió mejorar sensiblemente los indicadores sociales, especialmente la reducción de la pobreza y la indigencia heredada del período anterior. En el caso de Argentina y Brasil, esta estrategia se combina con un impulso variable a algunas ramas del sector productor de bienes, promoviendo una moderada (re)industrialización (Guevara, 2014: 118).

A modo de síntesis, la reactivación del rol interventor del Estado en lo social mediante el despliegue de diversas estrategias políticas en el mercado, en la industrialización, la nacionalización de empresas, la redistribución secundaria de los ingresos, la promoción de políticas públicas con enfoque de derechos, entre otras cuestiones, resultó una acción estratégica destacable que implicó asumir un posicionamiento político-ideológico tendiente a disputar y colectivizar las rentas provenientes del modelo agroalimentario exportador hacia los sectores medios y populares, aunque al mismo tiempo resultó en una limitación para realizar transformaciones radicales.

## **5. La asignación universal por hijo (AUH) y la dimensión alimentaria**

Al comienzo del artículo se postulaba la intención de evitar una perspectiva institucionalista de 'la' política social, expresando que en la vida cotidiana la misma trasciende los contextos políticos en que surgen tanto como sus diseños normativos y prescriptivos (Shore, 2010). Por otro lado, las políticas sociales están vinculadas con los patrones de acumulación, de ahí la importancia de pasar revista a la configuración del proyecto agroalimentario exportador y, posteriormente, su relación con las políticas sociales en el contexto posneoliberal, principalmente durante los gobiernos progresistas de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. En el presente apartado se busca profundizar en dichas relaciones a partir del abordaje de la AUH y el consumo alimentario, sistematizando aquellos estudios que recuperan las prácticas y sentidos que construyen los usuarios en su cotidianeidad (Ambrosi, 2017).

La AUH fue decretada el primer día de noviembre del año 2009 (Decreto 1602/09) con el objetivo de ampliar la protección social hacia aquellos sectores que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Específicamente, se orientó a mejorar las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes cuyos responsables no cuenten con sistema de protección social, es decir, que estén desocupados, con trabajo informal o con ingresos inferiores al salario mínimo, vital y móvil. Asimismo, la AUH consiste en una transferencia monetaria no retributiva hacia los usuarios titulares y exige, como condicionalidad, presentar los controles en

salud y la asistencia a las escuelas de las niñas, niños y adolescentes. El monto se transfiere de forma parcializada ya que del total asignado por mes sólo se entrega el 80%, mientras que el 20% restante se retira una vez al año luego de presentar los controles en salud y asistencia escolar.

En el campo de estudio de los PTCI ha despertado interesantes controversias sobre si responde a una política de protección social o seguridad social, si se inscribe en la universalidad o la focalización, la transferencia condicionada en detrimento de un ingreso ciudadano sin condicionalidad, la configuración de una ciudadanía condicionada, el refuerzo de los estereotipos de género al ser la madre-mujer la responsable ponderada en la gestión para obtener la titularidad, entre otras cuestiones (Basta, Cavalleri y Mendoza, 2015). Por otro lado, se encuentran interesantes investigaciones e informes que han indagado o relevado el impacto de la AUH en la educación y salud (Mendoza y Parra, 2016), aunque también en la reducción de la pobreza y la indigencia (Observatorio de la Seguridad Social, 2011).

Una dimensión significativa, que permite articular el análisis normativo-institucional de la política social con aquellas vivencias de sus usuarios que las significan en su cotidianeidad, la constituye el consumo alimentario de quienes participan de la AUH. Si bien la AUH no constituye un programa alimentario per se, su impacto en la reducción de indigencia (*ibid.*) supone el acceso a una canasta básica alimentaria, resultado ya que había sido adelantado por Aguirre (2010). Desde otra perspectiva, algunas investigaciones han destacado cómo la AUH permitió a sus usuarios acceder a bienes y servicios vinculados a la alimentación, a los que anteriormente estaban privados (Mendoza y Parra, 2016: 7). Asimismo, Polischer, Miguel, Díaz Córdova y Melgarejo (2012) demostraron que una proporción significativa de dicho ingreso se gasta en el consumo alimentario. Los autores mencionados, enfocando el estudio de la AUH desde la perspectiva del derecho a la alimentación y sobre la base de entrevistas realizadas a usuarias de dicha política, detectan que las mismas valoran cómo la AUH viabilizó la reincorporación de la cena, la posibilidad de elegir qué comer y cómo gastarlo sopesando precio y calidad de los productos (*ibid.*), cuestiones que también han evidenciado Mendoza y Parra (2016). Pero del modo en que ya lo preveía Aguirre (2010), se refuerza el patrón alimentario que los sectores de bajos ingresos vienen manifestando desde la época neoliberal (Aguirre, 2005).

De acuerdo con las investigaciones, si bien se releva un el incremento del consumo de lácteos y carnes (Mendoza y Parra, 2016; Polischer *et al.*), la selección de productos se centra principalmente en alimentos ricos en hidratos de carbono, azúcar y grasas (*ibid.*), los cuales permiten construir menús que brindan saciedad y permiten ‘estirar’ las comidas (González, Pasarin y Malpeli, 2014). Por otro lado, también es notoria la incorporación de ‘alimentos regalo’ (Aguirre, 2010: 33) entre los usuarios, los cuales resultan económica y nutricionalmente poco recomendables (*ibid.*), como sucede, por ejemplo, con el acceso a productos ultraprocesados como la mayonesa o postrecitos lácteos, dulce de leche (Mendoza y Parra, 2016; Polischer *et al.*, 2012). De esto último interesa resaltar cómo la selección de los mismos se inscribe en la difusión de publicidades por parte de

las empresas multinacionales que los producen y distribuyen en el mercado. Al respecto, Polischer y otros autores (2012) visualizan el rol de las publicidades en la educación de los niños para forjarlos desde pequeños en ‘ciudadanos-consumidores’ con derechos a elegir qué consumir. De ese modo, también se identifica un protagonismo activo por parte de los niños, quienes sugieren a sus madres qué productos/marcas comprar, que justamente, son los que pertenecen a empresas multinacionales. Dichos investigadores, también demuestran cómo las madres acceden a esos productos y marcas argumentando que el acceso a los mismos se debe a que depositan confiabilidad por la calidad, prestigio y salud en las empresas que los producen.

De los estudios presentados sobre la AUH y el consumo alimentario de sus usuarios en la cotidianeidad resultan interesantes algunas cuestiones. Primera, cómo los PTCL, en cuanto políticas sociales planteadas desde su universalidad, viabilizan el acceso individual a alimentos mercantilizados sin implicar radicales transformaciones en el patrón alimentario de los sectores de bajos ingresos. Segunda, la selectividad de determinadas marcas y productos (producidos por empresas multinacionales) se instituyen en líneas de fuga interesantes para problematizar cómo se articula lo local con lo global y cómo inevitablemente el proyecto agroalimentario se inmiscuye en las ciudades, donde se concentra el 95% de la población, donde el acceso a los alimentos está mayormente mercantilizado y, además, muchos de ellos contienen en su elaboración derivados de los granos de exportación, soja y maíz (Aguirre, Díaz Córdova y Polischer, 2015). Tercera, y vinculada con la anterior, el acceso a los productos de consumo masivo como lácteos, hidratos de carbono, carnes, es justamente al tipo de alimentos que vienen aumentando sus precios a escala nacional e internacional (*ibid.*). Finalmente, entre las causas del aumento de precios a escala nacional, cabe recordar que los cambios socioterritoriales provocadas por el avance de las fronteras sojeras implicaron la supresión, reducción (o transformación en la forma de producción) de alimentos tradicionales como el ganado vacuno, trigo, girasol para dar paso al cultivo de soja y maíz por el beneficio que presentaron el aumento de sus precios a escala internacional.

## 6. Consideraciones finales

En el marco de los gobiernos progresistas que surgieron en la región y en el contexto posneoliberal, el Estado asumió un rol protagónico en la intervención no solo en lo que respecta al desarrollo económico, sino también a lo social. Mediante diversas estrategias políticas desde el Estado se buscó, principalmente, la redistribución de la riqueza hacia sectores que resultaron afectados por el programa neoliberal.

En Argentina, el análisis del modelo agroalimentario exportador propulsado desde el Estado global permite indagar en las rupturas y continuidades de dicho programa en el contexto posneoliberal, así como también las limitaciones

y potencialidades de apelar desde el Estado a una redistribución de las rentas para intervenir en lo social mediante diversas estrategias como los programas de transferencias condicionadas de ingresos, la promoción del desarrollo y de los derechos universales, el establecimiento de subsidios, la realización de estatizaciones, entre otras.

Asimismo, las vinculaciones entre dicho patrón y el despliegue de las políticas sociales permiten recuperar las tensiones, contradicciones y consensos que emergen en dicho entramado, no solo en lo que respecta a los momentos institucionales sino también en su cotidianeidad, de ahí la necesidad de recuperar los sentidos y representaciones que construyen los usuarios en relación con las políticas sociales, lo cual invita, por otro lado, a articular los procesos locales con los globales. En ese sentido, el abordaje de la AUH desde su dimensión alimentaria es una línea de fuga interesante para problematizar, desde los significados y apropiaciones construidos por los usuarios, cómo se territorializan en la cotidianeidad las relaciones entre el patrón de acumulación flexible y las políticas sociales.

## 7. Bibliografía

- Aguirre, Patricia, Diego Díaz Córdova y Gabriela Polischer (2015). *Cocinar y comer en Argentina hoy*. Buenos Aires: Fundasap/Sociedad Argentina de Pediatría.
- Aguirre, Patricia (2010). “Asignación Universal por Hijo: ciclo de conferencias”. Conferencia presentada en la Segunda Jornada Asignación Universal por Hijo e impactos sociales. En Aldo Neri *et al.* Buenos Aires: AAPS.
- Álvarez Leguizamón, Sonia (2005). “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”. En Sonia Álvarez Leguizamón, comp. *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructura, discursos y actores*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: 239-271. Recuperado el 29/09/2017 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20100620022142/Trabprod.pdf>.
- Ambrosi, Celeste (2017). “Alcances y límites de la AUH: ¿la construcción de un ‘ciudadano-consumidor’ en el contexto del proyecto agro-alimentario?”. Ponencia presentada en las X Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional, Facultad de Trabajo Social de la Universidad La Plata: Argentina.
- Basta, Roxana, Silvina Cavalleri y Mariela Mendoza (2015). “Derechos sociales, ciudadanía y universalidad como fundamentos de la política social contemporánea. El caso de la AUH”. Ponencia presentada en el IV Encuentro argentino y latinoamericano de Trabajo Social. Córdoba: Argentina.
- Bringel, Breno y Alfredo Falero (2016). “Movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones”. *Cadernos CRH* n.º 3, vol. 29: 27-45. Recuperado el 5/9/2017 de <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/20009/12682>.
- Cardarelli, Graciela y Mónica Rosenfeld (1998). *Las participaciones de la pobreza: programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.

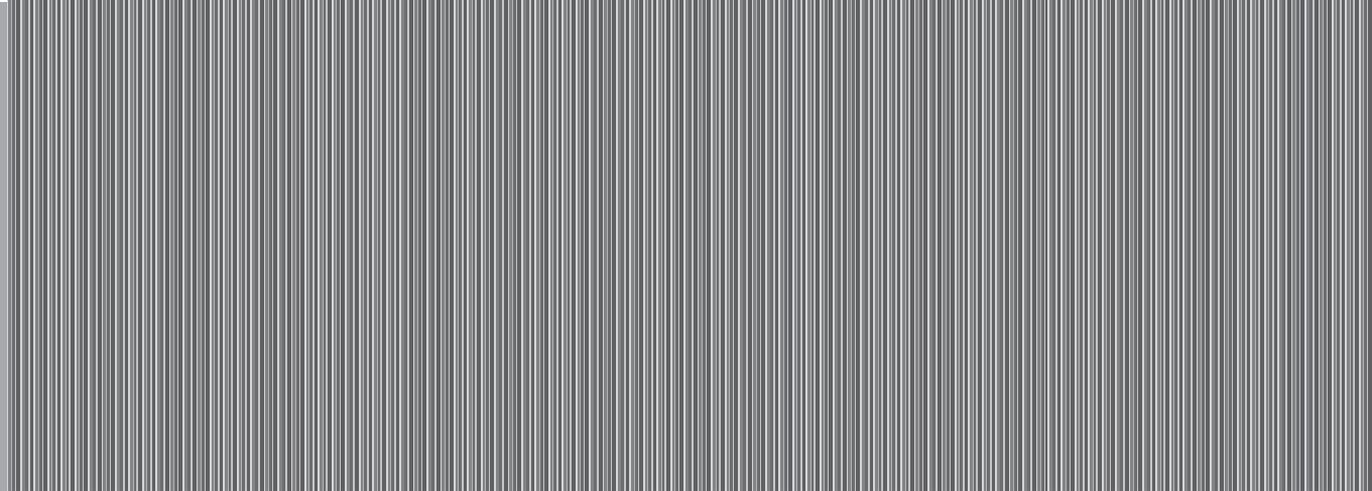
- Decreto 1602/2009. *Asignaciones Familiares; creación e incorporación del Subsistema no contributivo de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social*. Publicado en Boletín Oficial, 30/10/2009.
- De Sena, Angélica y Rebeca Cena (2014). “¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas”. En Angélica De Sena, ed. *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora: 19-49. Recuperado el 29/9/2017 de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20150331024555/Las\\_politicas\\_ebook.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20150331024555/Las_politicas_ebook.pdf).
- Di Virgilio, María Mercedes, Tomás Guevara y María Soledad Arqueros (2014). “Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México”. *Revista INVI* n.º 80, vol. 29: 17-51. Recuperado el 29/9/2017 de <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/798/1121>.
- Domínguez, Diego y Pablo Sabatino (2010). “La muerte que viene en el viento: la problemática de la contaminación por efecto de la agricultura transgénica en Argentina y Paraguay”. En Ana Lucía Bravo *et al.* *Los señores de la soja: la agricultura transgénica en América Latina*. Buenos Aires: Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: 31-121. Recuperado el 29/9/2017 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D5595.dir/soja2.pdf>.
- Ema López, José (2007). “Lo político, la política y el acontecimiento”. Foro interno: anuario de teoría política n.º 7: 51-76. Recuperado el 29/9/2017 de <http://revistas.ucm.es/index.php/FOIN/article/view/FOIN0707110051A/7938>.
- Falappa, Fernando y Luciano Andrenacci (2009). *La política social de la Argentina democrática: 1983-2008*. Universidad Nacional de General Sarmiento/Biblioteca Nacional. Recuperado el 29/9/2017 de <https://www.educ.ar/recursos/119670/la-politica-social-de-la-argentina-democratica-1983-2008>.
- Félez, Mariano (2011). “Neoliberalismos, neodesarrollismos y proyectos contrahegemónicos en Suramérica”. *Revista Astrolabio*. Nueva época, n.º 7: 238-265. Recuperado el 29/9/2017 de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/490/537>.
- García Linera, Álvaro (2006). “El evismo: lo nacional popular en acción”. OSAL, Observatorio Social de América Latina, año VII, n.º 19: 25-32. Recuperado el 29/9/2017 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D3923.dir/3linera.pdf>.
- González, Malena, Lorena Pasarin y Agustina Malpeli (2014). “Reflexiones sobre los hábitos alimentarios de beneficiarios de planes por transferencia de dinero en el Municipio de Berisso”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* año 4, n.º 7: 77-103.
- Grassi, Estela (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

- Guevara, Tomás (2014). “Transformaciones territoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires y reconfiguración del régimen de acumulación en la década neo-desarrollista”. *Revista Quid* 16 n.º 4: 115-136. Recuperado el 29/9/2017 de <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1155/1043>.
- Hintze, Susana (2006). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- \_\_\_\_\_ (2012). “Gobiernos y políticas: transformaciones en Argentina y América Latina en la primera década del siglo XXI”. *Revista de Ciencias Sociales* n.º 135-136: 35-44. Recuperado el 29/9/2017 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15324015003>.
- Hopp, Malena y Mariana Frega (2012). “Trabajo asociativo y políticas sociales: tensiones y potencialidades en la experiencia de implementación del Programa ‘Argentina Trabaja’”. *Revista Debate Público*. Reflexión de Trabajo Social año 2, n.º 3: 71-81. Recuperado el 14/5/2017 de [http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/11\\_hopp.pdf](http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/11_hopp.pdf).
- López, Emiliano (2015). *Los años post-neoliberales. de la crisis a la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Manzano, Virginia (2008). “Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados de La Matanza-Gran Buenos Aires”. *Revista Runa* n.º 28: 77-92.
- \_\_\_\_\_ (2013). “Tramitar y movilizar: etnografía de modalidades de acción política en el Gran Buenos Aires (Argentina)”. *Papeles de Trabajo* n.º 25: 60-91. Recuperado el 29/9/2017 de <http://www.scielo.org.ar/pdf/paptra/n25/n25a04.pdf>.
- Manzano, Virginia y Lucila Moreno (2011). “Censar, demandar y acordar: demandas colectivas y políticas estatales en el Gran Buenos Aires”. *Revista Pilquen* n.º 14: 1-11. Recuperado el 20/9/2017 de <http://www.scielo.org.ar/pdf/spilquen/n14/n14a12.pdf>.
- Mendoza, Mariela y Gustavo Parra (2016). “Transferencias condicionadas de ingreso y vida cotidiana: análisis de la AUH desde la perspectiva de las titulares”. Ponencia presentada en las Jornadas FAUATS. Mar del Plata: Argentina.
- Merino, Gabriel (2013). “Lucha por la hegemonía y procesos instituyentes en la Argentina del 2001: claves para entender el posneoliberalismo”. *Revista Question* n.º 38, vol. 1: s/p.
- \_\_\_\_\_ (2011). “Globalismo financiero, territorialidad, progresismo y proyectos en pugna”. *Geograficando* n.º 7, vol. 7: 107-143. Recuperado el 4/3/2017 de [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.5094/pr.5094.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5094/pr.5094.pdf).
- Merklen, Denis (2005). *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Mouffe, Chantal (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Netto, José Paulo (2003). “Cinco notas a propósito de la ‘Cuestión Social’”. En Elisabete Borgianni, Yolanda Guerra y Carlos Montaña, org. *Servicio social crítico: hacia la construcción del nuevo proyecto ético político profesional*. San Pablo: Cortez.

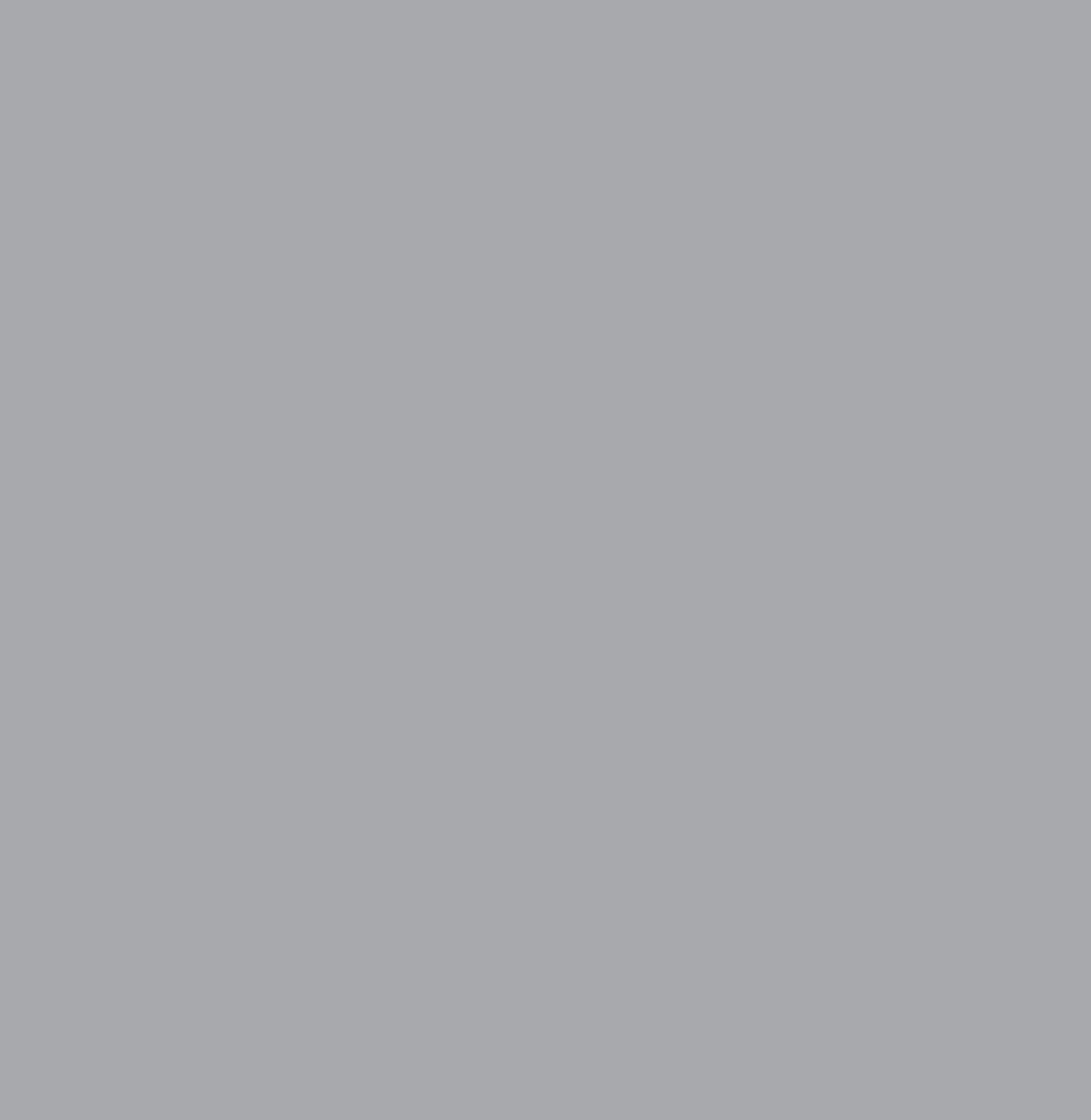
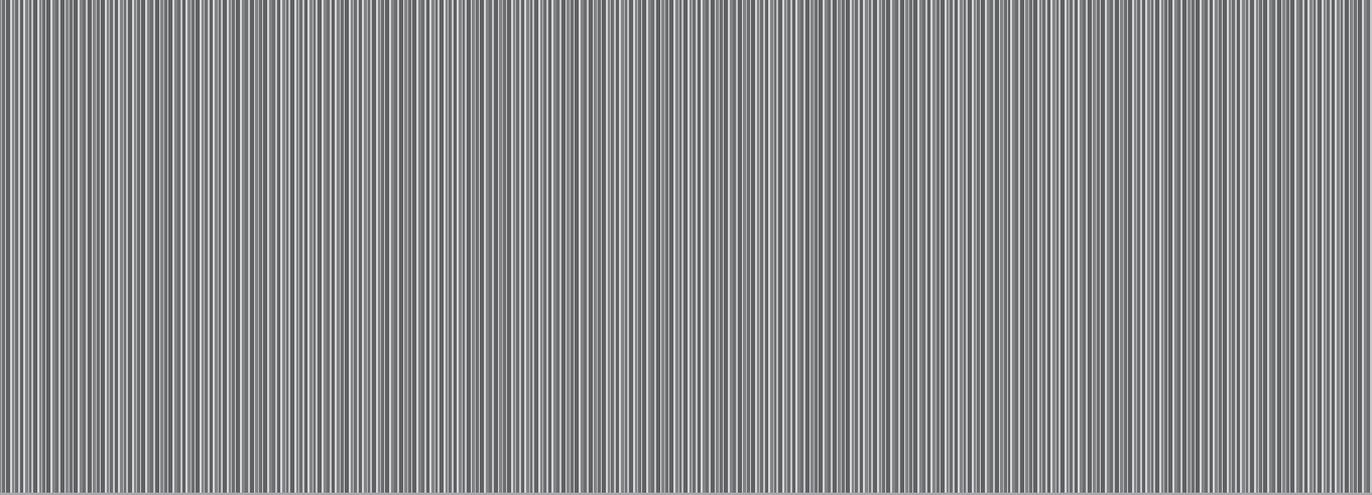
- Observatorio de la Seguridad Social (2011). "Asignación Universal por Hijo para Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables". Administración Nacional de la Seguridad Social. Recuperado el 29/9/2017 de <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/AUH%20para%20Protecci%C3%B3n%20Social.pdf>.
- Perelmiter, Luisina (2016). *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín: Unsam Edita.
- \_\_\_\_\_ (2012a). "La constitución de una autoridad plebeya: el ministerio 'de la pobreza' en la Argentina reciente". *Revista PolHis* año 5, n.º 9: 309-318. Recuperado el 19/9/2014 de [http://archivo.polhis.com.ar/datos/Polhis9\\_PERELMITER.pdf](http://archivo.polhis.com.ar/datos/Polhis9_PERELMITER.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2012b). "Burocracia, pobreza y territorio: la política espacial de la asistencia en la Argentina reciente". Trabajo presentado en las VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines, Argentina.
- Polischer, Gabriela, Luciana Miguel, Diego Díaz Córdova y Luciana Melgarejo (2012). "Estudio del impacto de la AUH en consumos vinculados a la alimentación y percepción de la misma como derecho por parte de los actores involucrados". En Laura Pautassi y Carla Zibecchi, comp. *Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado: los casos de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina*. Buenos Aires: DSPP: 1-17.
- Poth, Carla (2010). "El modelo biotecnológico en América Latina: un análisis sobre las posturas de los gobiernos de Lula y Kirchner en torno a los organismos genéticamente modificados y su relación con los movimientos sociales". En Ana Lucía Bravo *et al.* *Los señores de la soja: la agricultura transgénica en América Latina*. Buenos Aires: Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: 261-308. Recuperado el 29/9/2017 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D5595.dir/soja2.pdf>.
- Ramacciotti, Karina (2010). "Reflexiones en torno a cómo pensar las intervenciones sociales del Estado". *Revista de Estudios Marítimos y Sociales* n.º 3: 193-204. Recuperado el 20/11/2017 de [http://estudiosmaritimosociales.org/wp-content/uploads/2016/05/rem-s-nc2ba-3-28x21-29-4-2011\\_p193-204-2.pdf](http://estudiosmaritimosociales.org/wp-content/uploads/2016/05/rem-s-nc2ba-3-28x21-29-4-2011_p193-204-2.pdf).
- Reboratti, Carlos (2010). "Un mar de soja: la nueva agricultura en Argentina y sus consecuencias". *Revista de Geografía Norte Grande* n.º 45: 63-76. Recuperado el 20/9/2017 de <http://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n45/art05.pdf>.
- Reygadas, Luis y Fernando Filgueira (2011). "Desigualdad y crisis de incorporación: la caja de herramientas de políticas sociales de la izquierda". En Theotonio Dos Santos, ed. *América Latina y el Caribe: escenarios posibles y políticas sociales*. Montevideo: Unesco: 133-160. Recuperado el 29/9/2017 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002109/210950m.pdf>.
- Rodríguez, Javier (2010). "Consecuencias económicas de la difusión de la soja genéticamente modificada en Argentina, 1996-2006". En Ana Lucía Bravo *et al.* *Los señores de la soja: la agricultura transgénica en América Latina*. Buenos Aires: Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: 155-258. Recuperado el 29/9/2017 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D5595.dir/soja2.pdf>.

- Schneider, Sergio e Iván Peyré Tartaruga (2006). "Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales". En Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada, org. *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorio*. Buenos Aires: Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad.
- Schorr, Martín (2013). "Nuevo patrón sobre un viejo modelo: el problema de la concentración y la extranjerización en la economía argentina". *Revista Debate Público* año 3, n.º 5: 47-64.
- Shore, Cris (2010). "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'Formulación' de las políticas". *Antípoda* n.º 10: 21-49. Recuperado el 29/9/2017 de <http://www.redalyc.org/pdf/814/81415652003.pdf>.
- Stoessel, Soledad (2014). "El giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI: revisitando los debates académicos". *Polis Revista Latinoamericana* n.º 39: Recuperado el 5/9/2017 de <http://polis.revues.org/10453>.
- Svampa, Maristella (2011). "Argentina, una década después: del «que se vayan todos» a la exacerbación de lo nacional-popular". *Nueva Sociedad* n.º 235: 17-34.
- \_\_\_\_\_ (2005). *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Thwaites Rey, Mabel y Hernán Oviña (2012). "La estatalidad latinoamericana revisitada: reflexiones e hipótesis alrededor del problema del poder político y las transiciones". En Mabel Thwaites Rey, ed. *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: Arcis: 51-92. Recuperado el 29/9/2017 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20121127121700/ElEstadoenAmericaLatina.pdf>.
- Wittgenstein, Ludwig (1999). *Investigaciones filosóficas*. Barcelona: Crítica.





# Coyuntura



# La política como mediación para la ampliación de los derechos<sup>1</sup>

## *Policy as mediation for the extension of rights*

Alejandro Gabriel Mariatti Acosta

Docente de la Universidad de la República, Uruguay  
Correo electrónico: alejandromariatti@cienciassociales.edu.uy

*Recibido: 15-mayo-2017. Aceptado: 22-agosto-2017.*

### Resumen

El objetivo central del documento versa sobre el proceso tan rico y sinuoso que atravesó el conflicto distributivo, en la variedad de capitalismo, construidos en el devenir del siglo xx. La política ha sido la columna vertebral que en la mayoría de los casos ha resuelto el encuentro y las posibilidades de mancomunidad, en este antagonico relacionamiento entre el capital y el trabajo. La negociación, la construcción de partidos de masas, la democracia y la representación fueron los caminos más acordes para la creación de un mundo mejor. Este proceso, que tuvo una edad de oro entre la posguerra de la Segunda Guerra Mundial y la década de 1970, convirtió el pauperismo en ciudadanía, la participación en un ejercicio trascendentemente humano —en la cual la utopía era el bienestar colectivo— y sostuvo la integración en torno a la idea de los derechos humanos.

**Palabras claves:** cuestión social, Estado, trabajo, ciudadanía, clase social, hegemonía, crisis.

### Abstract

The central objective of the document is the rich and sinuous process that went through the distributive conflict, in the variety of capitalism, built in the turn of the twentieth century. Politics has been the backbone that in most cases has

---

1 Este documento contiene ideas y fragmentos que pertenecen a la tesis de maestría en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay) denominada “Política social y despolitización: un estudio de caso en el Ministerio de Desarrollo Social y los programas de transferencia de renta condicionada”. Para mayores detalles consultar: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/handle/123456789/7649?mode=full>.

resolved the meeting and the possibilities of mancomunion, in this antagonistic relationship between capital and labor. Negotiation, the construction of mass parties, democracy and representation were the most appropriate ways to create a better world. This process, which had a golden age between the Second World War and the 1970s, turned pauperism into citizenship, participation in a transcendently human exercise –in which utopia was collective well-being– and sustained integration around the idea of human rights.

**Keywords:** social issue, State, work, citizenship, social class, hegemony, crisis.

## 1. Introducción

Este documento trabaja la idea de que la construcción de ciudadanía es consecuencia del diálogo entre clases y trae como referencia procesos históricos sobrevenidos con la revolución industrial y el capitalismo. La atención a la cuestión y la conformación de Estados, primero en una versión limitada, y luego como ampliación, deja entrever el impacto y la incidencia que la organización obrera tuvo durante el siglo xx en la administración del orden burgués.

En este sentido, queremos identificar ciertos procesos que refieren al nacimiento del Estado como expresión limitada o restricta en el marco del capitalismo competitivo inmediatamente creado como consecuencia de la revolución burguesa. A la vez, entender cómo el proceso de diálogo con la clase trabajadora organizada y los movimientos sociales, devino en un Estado que amplifica sus funciones en el marco de desarrollo del capitalismo mundial. La era del imperialismo y las guerras mundiales son expresión de esta necesidad expansionista en busca de nuevos mercados. El imperialismo y la financierización del capital formarán parte de este período que sucede al capitalismo competitivo y que hemos identificado como monopolista o monopólico.

Establecer el contexto histórico significa ubicar el desarrollo de sociedades noroccidentales en el marco del régimen capitalista, como variedad de capitalismo. Tanto en los países centrales como en los periféricos, el diálogo entre clases edificó el devenir. Los diferentes Estados de bienestar en Europa y las intenciones de sustituir las importaciones en América Latina, significaron ejemplos de este proceso. Lógicamente, no se abordará de forma homóloga los procesos europeos como economías centrales y las economías latinoamericanas como dependientes. Sin embargo, se presentan algunas similitudes en torno a la construcción de ciudadanía que merecen ser entendidas como totalidad dialéctica. Nuestra hipótesis plantea el evidente condicionamiento dialéctico que expresa el juego de la lucha de clases, jerarquizando el lugar privilegiado de la clase obrera organizada durante gran parte del siglo xx como mediación para la ampliación de la ciudadanía. La pregunta que nos hacemos es: ¿Cuánto se pierde en la construcción política de la ciudadanía, esta aparente desaparición del conflicto de clase?

La bibliografía trae reflexiones clásicas del pensamiento marxista lukacsiano y suponen una búsqueda en la historia del sujeto político como transformador

de las sociedades desiguales surgidas en el marco del capitalismo. Lógicamente, intenta una mirada marxista como herramienta para interpretar la historia, como complejo de complejos sobre los que se realiza un análisis concreto de las situaciones concretas. En este sentido, proponemos un camino de ampliación de la ciudadanía como estrategia para mejorar la calidad de vida en sociedades capitalistas noroccidentales. De este proceso, surge la ampliación de la ciudadanía, por medio de nuevos derechos universales, civiles y políticos, los seguros sociales, el convencimiento de que el trabajo es el gran integrador de la sociedad, la articulación de derechos en torno al mundo del trabajo y la creación de políticas públicas universales, como socialización de la reproducción.

Una vez agotado el margen de crecimiento de las economías locales, la guerra por la ampliación de los mercados mundiales, derrumbó este largo y fructífero proceso de ampliación de ciudadanía. Quisiéramos también transmitir en este documento como la política aún sigue siendo la única herramienta capaz de organizar un mundo de convivencia pacífica como un encuentro para todas y todos en el marco de los derechos humanos.

La metodología de trabajo supuso la búsqueda bibliográfica, siendo cautelosos a la hora de establecer algunas comparaciones entre Europa y sus países centrales y nuestra América ‘colonialmente’ dependiente. Se intenta indagar sobre las causas internas que promovieron el surgimiento de la ciudadanía, su desenvolvimiento, la fuente de su movimiento, las contradicciones de su razón de cambio, tratando de reproducir el proceso inmanente de la realidad en categorías idealmente construidas, capaces de comprender el movimiento histórico y constituyente. Esa elevación tiene como meta la construcción progresiva de una totalidad, como síntesis de múltiples determinaciones. “Lo concreto es concreto porque es la síntesis de múltiples determinaciones, y por lo tanto unidad de lo diverso” (Marx, 1986: 4).

El enfoque teórico metodológico se propuso encontrar mediaciones y conexiones de sentido, de lo general a lo particular, habilitando con esta lógica una explicación como globalidad, con la intención de ser tratadas desde “ ‘Economía Política’ [...] ciencia de las leyes sociales de la actividad económica” (Braz y Netto, 2011). Las mediaciones funcionan como pasajes donde se relacionan las estancias de la realidad; por medio de ellas es posible concebir la realidad como un todo, donde lo nuevo es negación de lo anterior.

## 2. Desarrollo

### 2.1. Nacimiento de la organización obrera y la cuestión social

Caracterizar a la llamada ‘cuestión social’ nos hace tropezar con un complejo entramado, haciendo que debamos aclarar que el comienzo de nuestro desarrollo, está en la génesis del pauperismo, nacido de la contradicción inherente al orden burgués, como ley de acumulación preñada de una tendencia constante y

decreciente de la tasa de lucro y la sustitución de capital variable por capital constante (Marx, 1978; Polanyi, 1992; Topalov, 1990; Castel, 1997). Esta tendencia expresa como consecuencia que “la burguesía no puede existir sino a condición de revolucionar incesantemente los instrumentos de producción y, por consiguiente, las relaciones de producción, y con ello todas las relaciones sociales” (Marx y Engels, 1998: 43).

En los albores del capitalismo competitivo del siglo XIX surgió el pauperismo, como característica singular de la Revolución industrial del orden burgués y su ineluctable condición de revolucionar las relaciones productivas. Tal como indica Hobsbawm (2012), se procesa en este tiempo en parte de Europa Occidental una doble revolución, fundamentalmente en Inglaterra y Francia, que tendrá consecuencias mundiales y cuya “consecuencia más importante para la historia universal fue el establecimiento del dominio del globo por parte de unos cuantos regímenes occidentales sin paralelo en la historia” (Hobsbawm, 2012: 11). La producción en la ciudad comienza a incorporar grandes masas de mano de obra devenidas del medio rural. Paulatinamente, aquellas ciudades importantes comienzan a modificar el escenario demográfico. “El mundo en 1789 era preponderantemente rural [...], del 90 al 97 por 100 de la población era campesina” (Hobsbawm, 2012: 18). Los márgenes de las ciudades comenzaban a dibujar un nuevo escenario. Para tener una relación con respecto al hoy, Londres superó la población urbana de la campesina en 1851 (Hobsbawm, 2012: 18).

La expropiación y expulsión de la población rural, intermitentes, pero siempre renovadas, volvía una y otra vez, como ya se ha visto, a suministrar a la industria urbana masas de proletarios situados totalmente fuera de las relaciones gremiales (Marx, 1978: 236). El problema se ubica en una contradicción: el antagonismo entre la producción cada vez más social y la apropiación de la riqueza cada vez más individual. “El problema, por tanto, tiene nombre y dirección: la propiedad privada y el sistema del capital” (Lessa, 2004: 110).

Esa historia no es solo la del triunfo urbano burgués, también es la historia del nacimiento de las fuerzas que unos años más tarde, hacia 1848, que “habrían de convertir la expansión en contracción” (Hobsbawm, 2012: 11) y la razón en apología. El descubrimiento y análisis marxiano de la ley general de acumulación capitalista, sintetizada en el vigésimo tercer capítulo del primer libro de *El Capital*, revela la anatomía de la ‘cuestión social’, su complejidad y el carácter de corolario necesario del desarrollo capitalista en todas sus etapas (Netto, 2010: 7).

La expresión ‘cuestión social’ data de ciento setenta años atrás aproximadamente (Netto, 2003: 57). Da cuenta del pauperismo nacido en Europa Occidental como impacto de la primera industrialización. En épocas pasadas la humanidad sobrellevó situaciones de hambruna y carencias, pero la novedad sin precedentes es que en el orden burgués, “por primera vez en la historia, la pobreza crecía en razón directa con el aumento de la capacidad social de producir riquezas” (Netto, 2003: 58). Por esta razón, “para Marx, el capitalismo es la producción y reproducción continua y ampliada de la cuestión social” (Netto, 2003b: 155).

Los pauperizados desataron una escalada de protestas con expresiones diversas, desde la violencia inmediata hasta la organización más estratégica. La ‘cuestión social’ es en estos términos “el conjunto de problemas políticos, sociales y económicos que el surgimiento de la clase obrera impuso en la constitución de la sociedad capitalista. Así la cuestión social está fundamentalmente vinculada al conflicto entre el capital y el trabajo” (Netto, 1997: 5). Desde la ‘Carta de los pobres’ de 1838 y el movimiento ‘cartista’, hasta el ‘blanquismo’ más incendiario de la Comuna de París, estas revueltas fueron una amenaza para las condiciones que hacen posible la valorización del capital.

La explosión de las protestas y luchas llegará a un punto de inflexión en la revolución de 1848 (Netto, 2003: 58), año que coincide con la publicación del *Manifiesto del Partido Comunista* de Karl Marx y Friedrich Engels. En ese momento, “la revolución del 48 se prepara, y el ala proletaria de la democracia revolucionaria toma la dirección de la revolución” (Lukács, 1981: 19). Precisamente, para Lukács, este año marcará el comienzo de un período oscuro de la filosofía burguesa, que abandona para siempre el florecimiento revolucionario con el que enfrentó al *Ancien régime*,<sup>2</sup> dando origen a una apologética explicación de la realidad que Lukács no dudó en caracterizar como ‘irracional’ (1959).

Los perdedores en el proceso de acumulación originaria<sup>3</sup> del orden burgués, aún y a pesar de esta inicial derrota, logran marcar su presencia en la construcción y consolidación de los nuevos Estados modernos. El devenir del movimiento obrero con sus estrategias de organización, los coloca como interlocutores en la síntesis del conflicto distributivo y en la vanguardia de los movimientos sociales (Gohn, 1997).

## **2.2. El sindicalismo de negociación como madurez de estrategia de clase**

Este reconocimiento como sujeto colectivo modificó la correlación de fuerzas y, por tanto, las estrategias de legitimación y coerción estatal, que hasta ese momento habían sido exclusivamente policiales. Dicho reconocimiento posibilitó durante gran parte del siglo xx, espacios de negociación, habilitando la ampliación de derechos como conquista de ciudadanía, entendida como la “capacidad conquistada por algunos individuos, o en el caso de una democracia efectiva por todos los individuos de apropiarse de los bienes socialmente creados” (Coutinho, 1997: 146).

La ciudadanía en el orden burgués es, entonces, el resultado de una lucha de negociación política permanente, como síntesis de un proceso histórico, entre el capital y el trabajo. La política es el medio para desplegar esta lucha con el propósito de incidir en la apropiación o distribución de beneficios que han sido socialmente producidos.

---

2 Antigo régimen: término peyorativo con el que los revolucionarios franceses designaban a la forma de Estado anterior a 1789.

3 Explícita en el último capítulo del primer tomo de *El capital* de Karl Marx y Friedrich Engels.

A partir de esta organización obrera, comienza a gestarse un sofisticado proceso de negociación y legitimación, coerción y consenso, acompañado del crecimiento en número de integrantes y madurez en la organización del movimiento obrero. Esta posibilidad de pensarse como clase era prácticamente imposible en la soledad del campo. La atomización geográfica, característica demográfica de la Edad Media, hacía difícil pensarse como unidad. Como indicábamos anteriormente, la población urbana apenas superaba a la rural a mediados del siglo XIX (Hobsbawm, 2012: 18). La Revolución Industrial generó las condiciones para de trabajo fabril de forzosa aglomeración en espacios compartidos, lo cual facilitó la identidad grupal. En el capitalismo:

[...] la clase es una realidad histórica inmediata y en cierta forma directamente sentida  
 [...] Puede decirse que siempre ha habido clases en sentido objetivo, desde que se acabó la sociedad basada esencialmente en el parentesco; en cambio la conciencia de clase es un fenómeno de la moderna era industrial (Hobsbawm, 1983: 64-65).

La ciudad fue el escenario para esta construcción de identidad colectiva. La primera conquista obrera por negociación política fue la fijación de la jornada laboral en Inglaterra, reconocida por Marx como una conquista de los trabajadores. “[...] la ley de la jornada de las diez horas no fue apenas un gran éxito práctico: fue la victoria de un principio. Por primera vez, a plena luz del día, la economía política burguesa sucumbía ante la economía política de la clase obrera” (Marx apud Coutinho, 1994: 40).

La ‘ciudadanía’ fue entonces cimentándose (Marshall, 1998) sobre la construcción histórica de derechos en tres ejes: civiles, políticos y sociales. La legitimación se viabiliza por medio de la construcción de ciudadanía como mediación del nuevo Estado moderno. La ya conocida administración punitiva del Estado restricto y policial, encuentra en la ciudadanía, una forma de ampliación. Sin embargo, esta mudanza para nada desatiende el objetivo central del orden burgués como celoso guardián de la propiedad privada. “[...] el enfrentamiento de sus manifestaciones debe ser función de un programa de reformas que antes que nada preserve la propiedad privada de los medios de producción [...] desvinculado de cualquier medida tendiente a problematizar el orden económico social establecido” (Netto, 2003: 60).

El conflicto entre el capital y el trabajo —con expresiones locales de una tensión determinada en última instancia por el mercado mundial— sentó las bases de los distintos mecanismos jurídico-legales (civiles, políticos y sociales) para tal enfrentamiento a escala nacional. Este peculiar proceso determinó variedades de capitalismo (Hall *et al.*, 2006; Bogliaccini *et al.*, 2011) y de Estados de bienestar (Esping-Andersen, 1993), en una amplitud que caracterizó tanto al *Welfare State* como al fascismo (Netto, 1997: 17).

La contradicción entre el capital y el trabajo y la decreciente tasa de lucro, elevan y redimensionan el proceso de producción. Los niveles de pauperismo y las futuras organizaciones obreras pondrán en jaque al nuevo orden; en tal sentido,

la ideología se vuelve un elemento sustancial para legitimar la dominación y mantener la reproducción del capital.

La burguesía tenía la conciencia exacta de que todas las armas forjadas por ella contra el feudalismo se volvían contra ella misma, de que todos los medios de cultura alumbrados por ella se rebelaban contra su propia civilización, de que todos los dioses que había creado la abandonaban (Marx, 1955: 50).

Este proceso decadente como crisis de la filosofía burguesa será un período que se caracterizará por el permanente intento por ocultar el conflicto de clases (des-politiza y des-economiza), ligada a la nueva y exponencialmente creciente división del trabajo en la que “la totalidad es sustituida por un simulacro” (Netto, 2003b: 158). Este irracionalismo se encuentra presente, por ejemplo, en la economía neoclásica<sup>4</sup> (Foladori y Melazzi, 2009: 16). Son procesos irracionales, pues des-economizan y des-politizan, haciendo apología del orden burgués y su ‘natural’ ley de propiedad. La economía neoclásica o ‘científica’ “es la ciencia económica de los sectores dominantes capitalistas en el mundo contemporáneo” (Foladori y Melazzi, 2009: 16).

El fin de la economía política y el abandono de la teoría del valor trabajo, sencillamente corrió el conflicto de clase y la plusvalía hacia la oscuridad. Floreció una explicación estadística, que explica la riqueza no como explotación de seres humanos por seres humanos. La valuación de riqueza subjetiva abandona la economía política. La utilidad, el equilibrio, las fluctuaciones de interés y el grado inversor son las variables que ocultan tras de sí, el valor trabajo. Una alianza con el mundo jurídico, el derecho restitutivo y el iusnaturalismo significará una amalgama que dará instrumentalidad al Estado juez y gendarme, nacido para garantizar la rentabilidad de los propietarios.

### 2.3. Lo universal, lo público y lo privado

El pasaje hacia el surgimiento de responsabilidades públicas y sociales como libertades positivas deberá esperar el pasaje del capitalismo competitivo al monopolístico. La disociación entre libertades públicas y privadas será una mirada presente tanto en Rousseau como en Hegel. “En otras palabras, la libertad rousseauiana,

4 “Esta es la escuela neoclásica. Para ella no existe el concepto de excedente; la riqueza como riqueza material objetiva desaparece también, y en su lugar surge un concepto subjetivo. El valor esbozado por Smith y desarrollado por Ricardo como tiempo de trabajo incorporado a las mercancías también desaparece, para transformarse en la evaluación individual, subjetiva que cada uno de nosotros realiza acerca de la utilidad que un bien le puede prestar. Conceptos como los de escasez, utilidad, equilibrio, oferta, demanda, pasan a explicar el ‘orden natural’. La escuela neoclásica siendo levemente posterior a la escuela marxista la ignora por completo. El pensamiento neoclásico, como expresión de los intereses de la clase capitalista en el terreno de la teoría económica, va a dominar la teoría económica de los países capitalistas desde finales del siglo XIX hasta la actualidad. Contemporáneamente con inusitada sofisticación a través del profuso uso de la matemática y la computación las bases y la metodología del razonamiento neoclásico lo encontramos en todo el pensamiento y las propuestas liberales o neoliberales de la actualidad. En los análisis de Milton Friedman y su escuela monetarista; en el enfoque de John Maynard Keynes para superar las trabas al desarrollo del capitalismo; en todas las versiones neoliberales actuales; en la casi totalidad de los trabajos econométricos que utilizan profusamente la computación; en el análisis de proyectos de inversión; en las cuentas nacionales que nos dan su visión de cuánto y cómo produce un país, etc.” (Foladori y Melazzi, 2009:16).

aunque tenga una génesis ‘natural’, se actualiza a través de la praxis social, manifestándose más como un proceso que como un estado” (Coutinho, 2012: 22). La preocupación por la voluntad general o voluntad de todos está presente en ambos. En Rousseau, la voluntad de todos será la suma de intereses particulares. Para Marx esta es una emancipación política insuficiente pues no supera la dicotomía entre el universalismo del *citoyen* y el particularismo del *burguerois*. Dicha propuesta solo es capaz de enaltecer al hombre universal desde una retórica jurídica (Coutinho, 2012: 61). Dice Marx en la Cuestión Judía que:

[...] una vida celestial y una vida terrena, la vida en la comunidad política, en la cual él se considera un ente comunitario, y la vida en la sociedad burguesa, en la cual él actúa como persona particular, encara a las demás personas como medios, se degrada a sí mismo a la condición de medio y se torna un juguete en la mano de poderes extraños a él” (Marx apud Coutinho, 2012: 61).

Hegel llama de voluntad universal al equilibrio recíproco con arbitraje burocrático de diferentes particularidades (Coutinho, 2012: 61). Separa entre responsabilidades privadas del burgués (*burguerois*) y la responsabilidad pública del ciudadano (*citoyen*) (Coutinho, 2012: 47). El pensamiento burgués logra desdialéctizar al ser social en dos dimensiones ideológicas, el “burguerois, o individuo concreto que lucha por sus intereses meramente particulares; [y] por otro, aparece como el citoyen, hombre abstracto de la esfera pública” (Coutinho, 1994: 18); es decir, personas con intereses privados orientados a un bien común. Este último representando en el Estado burgués como ‘realidad ideal ética’ (Hegel apud Coutinho, 2012: 47) representante de la universalidad.

Hegel introduce un momento fuertemente conservador en su reflexión, por considerar al Estado y a la filosofía de su tiempo como la expresión final de lo que él llama, respectivamente, de Espíritu Objetivo y de Espíritu Absoluto. Hegel cierra el movimiento dialéctico de la realidad (Coutinho, 2012: 52).

Esta huida del movimiento dialéctico desembocará en la huida hacia una explicación como totalidad cerrada, reduciendo la misma a un escenario sin historia, sin movimiento, eterna, positiva, sin negación, sin un antes y un después. Cerrada al cambio, colocando dicho orden con una presencia ineluctable e incuestionable. Esta omnipresencia lo reifica y aparta el cuestionamiento. Esta afirmación lleva a travesías irracionales que como apología trasviste y reduce la contradicción inherente a momentos singulares, que nada parecen tener que ver con el metabolismo del capital y su tasa decreciente del lucro.

La interpretación explicativa se aferra a una mirada individuo por individuo, como un fenómeno vinculado más a trayectorias individuales, privadas y personales que al propio movimiento del ser social en el orden burgués. “[...] intenta presentarnos la producción capitalista como la forma absoluta de la producción y demostrar que sus contradicciones reales no son más que contradicciones aparentes [...] Es como querer probar la existencia de algo que no existe” (Marx apud Lukács, 1981: 23).

## 2.4. Apología e irracionalismo

De esta forma, presentando las relaciones capitalistas como eternas y ocultando el lugar del trabajo convertido en mercancía, la sociedad capitalista disfrazó esas relaciones humanas y las torna indescifrables: disimula cada vez más el hecho de que el carácter de mercancía del producto del trabajo humano no es más que la expresión de ciertas relaciones entre los hombres (Lukács, 2000: 8). Este irracionalismo impacta en las grandes teorías, fragmentando los discursos y deformando la interpretación.

La deseconomización de la sociología entraña, al mismo tiempo, su deshistorización: de este modo, pueden los criterios determinantes de la sociedad capitalista —expuestos bajo una deformación apologética— presentarse como categorías ‘externas’ a toda sociedad en general (Lukács, 1959: 25).

Esta formación irracional es la explicación apologética que legitima el sistema de dominación y apropiación privada del excedente, es decir, como alienación. “Independientemente de la existencia de la producción mercantil, donde rige la apropiación privada de excedente económico, están dadas las condiciones para la emergencia de la alienación” (Netto, 1981: 74).

La modalidad de alienación del orden burgués es justamente este proceso de fetichismo de la mercancía (Netto, 1981: 73). La omnipresencia de este proceso fetichista de ocultamiento es lo que se identifica como reificación (Netto, 1981: 75). Si bien en un primer momento y en lucha contra el *Ancien régime* la burguesía, por medio de la ciencia, deslegitimó la explicación religiosa y mítica del universo; en un segundo momento, una vez consolidada como clase dominante con argumentos de razón, proyectó su eternidad con formas exteriores que se revisten de una sustancialidad objetiva y explican su dominio ideológicamente como ahistórico. En esta hegemonía ideológica se sustenta el derecho a la propiedad privada como derecho natural.

Desde ese momento la lucha de clases, tanto en lo práctico como en lo teórico, revistió formas cada vez más acentuadas y amenazadoras. Las campanas tocaron a muerto por la economía burguesa científica. Ya no se trataba de si este o aquel teorema era verdadero, sino de si al capital le resultaba útil o perjudicial, cómodo o incómodo, de si contravenía o no las ordenanzas policiales. Los espadachines a sueldo sustituyeron a la investigación desinteresada, y la mala conciencia y las ruines intenciones de la apologética ocuparon el sitio de la investigación científica sin prejuicios (Marx, 1978: XIX).

Ese proceso atravesó las sociedades occidentales y los Estados capitalistas. Redujo la amplia totalidad de la economía-política a “una mera reproducción de los fenómenos superficiales” (Lukács, 1981: 25) y parciales explicaciones específicas. La disolución del hegelianismo fue el final de la última gran filosofía de la sociedad burguesa (Lukács, 1981: 19). La reacción burguesa arremetió contra esta intención de socialización de los beneficios. Atacó la organización obrera, desde explicaciones individualizantes sobre las causas del pauperismo, con un sesgo privatista que despolitiza, intentando correr de escena el antagonístico conflicto de clase.

La compra/venta de mercancías aparece como lugar común, y de esta forma impregna los intersticios de la vida misma, amplificando la sociabilidad por medio del mercado. La relación humana como compra/venta de trabajo redundante en una reificación de las relaciones sociales, relaciones de los sujetos con su trabajo como desencuentro y relaciones entre sujetos como si fueran cosas, ‘cosificación’ (Lukács, 2000). “La ley del valor [...] expresa relaciones sociales de producción capitalista en determinado período histórico” (Behring, 1998: 164).

El fetichismo abarcará todas las esferas del intercambio humano y eternizará el orden burgués. “La positividad integra el conjunto de caóticas y autonomizadas relaciones sociales reificadas en una apariencia unitaria” (Netto, 1981: 86). Se consolida una explicación ‘naturalizada’ de la realidad desde elementos singulares, tomados como datos parciales, autónomos y conclusivos, manifestando la pura *positividad*, como una apariencia coagulada (Netto, 1981: 85). Dicha apariencia coagulada representa lo inmodificable del sistema, y que a su vez garantiza la propiedad privada. Este será el orden *naturalizado* de la reificación burguesa.

En la edad avanzada del monopolio, la organización capitalista de la vida social penetra todos los espacios y permea todos los intersticios de la existencia: la manipulación desborda la esfera de la producción, “el entero cotidiano de los individuos se torna administrado” (Netto, 1981: 81).

## 2.5. La ampliación del Estado, su versión monopolista en la fase del imperialismo

La administración del capital ya en su fase monopolística trasciende el dominio del trabajo y regula la vida entera desde el útero a la tumba (Netto, 1981: 82). Esto lo posiciona con el fantasmagórico don teocrático de la ubicuidad, pero como versión secular, policial y con autoridad ‘instrumental’ (Horkheimer, 2002). Esa autoridad como mecanismo legitimante permite la producción y la reproducción como un eterno retorno tautológico (Netto, 1981: 83). Al deshistorizarse se autoperpetúa, reafirmando su carácter heterónomo y volviendo la vivencia de la totalidad a un inmediato conglomerado de cosas inconexas. En palabras de Netto, “sucesión aparentemente caótica que permite la consecución de una estrategia de clase (burguesa)” (1981: 83).

Esa es la pseudoobjetividad en la que el capital se justifica por sí mismo: “la sociedad burguesa se asemeja al hechicero que ya no consigue dominar las fuerzas infernales que invocó” (Marx en Netto, 2004: 86), como si una fuerza ‘heterónoma’ llamada capital dominara la voluntad humana.

En este marco reificado se desata el conflicto distributivo, relación entre el capital y el trabajo, que deviene en forma peculiar conformando a su paso distintos tipos de Estado-nación. En algunos países este conflicto derivó en lo que Lenin describió como ‘dualidad de poderes’ (Lenin, 1960: 40-42). El perfil del hombre universal será plasmado en dichas políticas en el marco de la pugna de intereses burgueses hegemónicos en confrontación dialéctica con los intereses de la clase obrera. La negociación política y la lucha de los trabajadores procurarán

recomponer aquella totalidad explicativa, al tiempo que intentará socializar los beneficios de la producción volviendo público lo que para el burgués es privado, como forma de ‘regulación extra económica’ (Braz y Netto, 2011) a la relación mercantil entre capital y trabajo. Por el contrario, la lucha de la burguesía es la reacción contra la explicación como totalidad de pares antagónicos y contra las ‘regulaciones extraeconómicas’ (Braz y Netto, 2011).

Esta disputa es mediada por un proceso creciente de politización, y es dicho proceso el que proponemos recorrer, mediante una apologética burguesa auto-defensiva que justifica la propiedad privada y su interés como representante universal, eternizándose como representante de la humanidad más allá de su historia concreta y abandonando definitivamente su otrora condición revolucionaria. La clase trabajadora, por medio de la política, logra a finales del siglo XIX alcanzar derechos (civiles, políticos), ampliando la ciudadanía, encontrando espacios para politizar la mirada sobre el pauperismo.

Al recomponer la totalidad, es posible entender las situaciones no de forma individual, sino como movimiento más general. En este caso, la producción socializada y la apropiación privada de sus beneficios. En este sentido la ciudadanía como construcción histórica señala el alcance o retroceso de la politización. Es el resultado de una lucha permanente de fenómenos sociales nacidos como resultado de la historia humana. Los derechos civiles, propios de la creciente sociedad civil privada del mundo burgués, implican una limitación del poder del Estado absolutista.

El Estado restricto nace como representante del orden burgués para garantizar la propiedad privada. A diferencia de lo que suponía Hegel, no se encuentra dividido por corporaciones de ramos de actividad, sino por clases sociales antagónicas. Por tanto, el Estado naciente representa los intereses particulares de la clase dominante (Coutinho, 2012: 59). Su naturaleza apologética reivindica el *estatus* de representar el interés universal, partiendo de valores ahistóricos que encarnarían su privilegiado rol. “El gobierno del Estado moderno no es más que un comité que rige los intereses colectivos de toda la clase burguesa” (Marx y Engels, 1998: 99). Esta expresión alienada y formal del Estado asegura la división del trabajo en clases y la propiedad privada, la sociedad en clases, “una entidad particular que, en nombre de un supuesto interés general, defiende los intereses comunes de una clase particular” (Coutinho, 1994: 19).

Este Estado, como Estado de clase, al asumir la representación del interés general, separa o despilitiza a la sociedad civil, otorgándole a esta un lugar privado como relación entre individuos egoístas. Por tanto, la primera expresión del Estado burgués es restricta, limitándose a los aparatos de represión y burocrático-administrativa que viabiliza el metabolismo del capital.

Los derechos políticos fueron negados a los vendedores de fuerza de trabajo hasta mediados del siglo XIX. El derecho al sufragio universal fue una difícil conquista. La generalización de estos derechos políticos fue resultado de la lucha de la clase trabajadora. El primer movimiento de operarios de masa, el ‘cartismo’ inglés, actuó en la primera mitad de siglo XIX con el objetivo de luchar por la reducción de la jornada laboral y el sufragio universal. Por tanto, es un injusto

equivoco con la clase trabajadora, tanto en lo teórico como en lo histórico, hablar de ‘democracia burguesa’ ocultando los derechos que la clase obrera arrancó de ese Estado restricto (Coutinho, 1997). Estos derechos civiles y políticos, que también son sociales, permitieron a los trabajadores una participación mínima de la riqueza material y espiritual creada por la colectividad.

Las políticas sociales muchas veces son vistas sin tomar esto en cuenta, como si fuesen calles de una sola vía, como si solo tuviese la burguesía intereses en un sistema educativo universal y gratuito, o en una política preventiva y de salud, etc. La ciudadanía es, entonces, resultado de lucha, conquista histórica, reconocimiento político. Asociado a procesos de legitimación del orden burgués, la malla de protección social es expresión de la lucha de clases y de las conquistas de los trabajadores.

Los ejemplos concretos de dicho diálogo se reflejan en la ampliación de la ciudadanía y en lo que más adelante será identificado como ‘Estados del Bienestar’ a mediados de siglo xx (Esping-Andersen, 1993). La ampliación de la ciudadanía significó una ampliación del gasto público; esta característica se consolidó sobre todo en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Este fue el escenario para el surgimiento de distintos tipos de Estados de Bienestar que, salvando las distancias de las particularidades de cada Estado-nación, fue un denominador común en los países de Occidente (Netto, 1997: 17).

Esto permitió, ya entrado el siglo xx, desmercantilizar en parte la vida en el capitalismo (Esping-Andersen: 1993). Esta presencia de la clase obrera por medio de la política, como sujeto-colectivo, lo posiciona “exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado” (Iamamoto, 1997: 91, 92). En palabras de Coutinho (1997), se transita del Estado restricto al Estado ampliado.

El pauperismo que describimos en capítulos anteriores, sufrido por los perdedores de la llamada acumulación originaria, desembocó en una explosión de reivindicaciones en Europa, a mediados de la década de 1850, habilitando procesos de maduración en relación con los medios para organizarse y reivindicar.

El tránsito del siglo xix al xx marcó el pasaje del capitalismo competitivo al monopólico. Este pasaje estuvo marcado por una gran depresión a partir de 1873 hasta 1893 y una larga onda de estagnación, la cual reapareció con la crisis de 1929 en medio de ese tempestuoso camino entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial (Mandel, 1982: 92).

La organización de los trabajadores permitió ampliar las dimensiones de la relación capital/trabajo, incorporando la negociación política y la estrategia de largo plazo. De alguna forma, el radicalismo blanquista o lo que luego se conoció como izquierdismo, dio paso a la negociación política, al sindicalismo de negociación, lo que más adelante Gramsci llamó guerra de posiciones (Coutinho, 1994: 89-95). El Estado, redimensionó sus funciones y comenzó a ampliarse alejándose de aquel Estado restricto de otrora.

[...] el último Engels no abandona la antigua posición suya y de Marx sobre la naturaleza de clase de todo poder estatal [...] Pero, él ve ahora que la dominación de clase no se manifiesta apenas a través de la coerción “como poder opresivo”,

más resulta también de mecanismos de legitimación que aseguren el consenso de los gobernados “o sea, resulta también de un ‘pacto’ o ‘contrato’” (Coutinho, 1994: 27).

En los últimos años de Engels, hubo un reconocimiento hacia las posibilidades que permitía la negociación política y la república democrática. Veía cómo los mecanismos de consenso y legitimación se encarnaban en nuevas instituciones gracias a la lucha desplegada por la clase obrera, inscribiéndolas en los Estados modernos (Coutinho, 1994).

## 2.6. Democracia, dualidad de poderes y hegemonía como guerra de posiciones

Para Engels en 1881, la república democrática es la forma específica de dictadura de proletariado (Coutinho, 1994: 35). Lo que debe ser puesto de manifiesto es el hecho de que esta forma de articulación entre funciones económicas y funciones políticas del Estado burgués en el capitalismo monopolista es una posibilidad entre otras, pero sustentada en las virtualidades objetivas de esta fase de desarrollo del capitalismo (Netto, 1997: 17).

Esta situación de negociación como referíamos con anterioridad, desembocó en algunos casos en procesos de *dualidad de poderes* (*ibid.*). Lenin planteó lo inédito de esta situación y cómo la misma coloca nuevas complejidades a un Estado que en sus inicios consistía en destacamentos especiales de hombres armados, que tienen a su disposición cárceles y otros elementos de persuasión. Por eso, en aquel Estado restringido la única respuesta es la revolución violenta. Eso permite entrever un proceso en el cual la negociación política gana terreno a partir de la ampliación de este Estado que complejizarían el escenario con nuevos mecanismos de legitimación, a partir de la lucha de la clase obrera. “[...] Gramsci coloca el punto de inflexión en 1870, las sociedades Europas tienden a ‘occidentalizarse’, se impone así una mudanza en la estrategia socialista” (Coutinho, 1992: 90).<sup>5</sup>

Para Gramsci el Estado se complejiza en el último tercio del siglo XIX. “[...] su concepción ampliada del Estado, parte precisamente del reconocimiento de esa socialización de la política en capitalismo desarrollado, [y] de esa formación de sujetos colectivos de masas” (Coutinho, 1992: 75).

La política para la clase trabajadora (heredera del pauperismo naciente en el orden burgués) será el medio para disputar su batalla por los aparatos de hegemonía, conquista crucial en sociedades con un gran desarrollo de sociedad civil (aparatos privados de hegemonía). Esta última tiene una relación de equilibrio con el Estado o sociedad política. La suma de ambas, forman el Estado ampliado: sociedad política (dictadura y represión sumada a los aparatos privados de hegemonía (sociedad civil). Este análisis enriquece la teoría marxista. Re dimensiona el concepto de sociedad civil, sin alejarse de la ortodoxia, colocando nuevas determinaciones. Intensifica los procesos de socialización de la participación política con la formación de grandes

<sup>5</sup> Occidentalizarse en términos del autor hace referencia a un equilibrio de fuerza entre la sociedad política (Estado) y la sociedad civil (aparatos privados de hegemonía). La contracara de esto es la orientalización, donde la sociedad política es muchos más amplia y poderosa que una sociedad civil atomizada y flaca (Gramsci, 1992).

sindicatos, partidos de masa, socialización de la participación política de masa, el sufragio universal y la disminución de la jornada laboral.

El Estado intervencionista en los países centrales surgió como una institución de intermediación financiera, fuente de crédito y subsidio para la industria, al tiempo que permeado por las reivindicaciones obreras, trató de encuadrar la lucha de clases en soluciones democrático-formales. Nacieron aquí los seguros sociales y las políticas públicas como salud y educación. Este Estado ampliado, en el cual se desató la batalla por la hegemonía, llevó a la clase obrera a disputar su estrategia como ‘guerra de posiciones’ (Coutinho, 1992). Desde ahí, esta guerra de posiciones habilita analizar cada espacio como contradictorio, de coerción/conquista (Pastorini: 2004), en el cual se expresa la lucha de clases. La política habilita dichos espacios.

Esta mirada de largo aliento está alineada con las directrices de la III Internacional Comunista, en la cual es duramente criticado el izquierdismo (como teoría aún amparada en una concepción de revolución permanente) afianzando la estrategia de las alianzas, la creación de bloques, de ‘frentes grandes’ para desatar la ‘guerra de posiciones’. En una línea muy similar se encuentran las ‘tesis de Blum’, seudónimo utilizado por Lukács para la clandestinidad en su Hungría natal en la década de 1920. En ellas también se trabaja la idea de un frente grande democrático y es presentada en el mismo lustro (Netto, 1983). Los dos análisis intuían un desarrollo de la complejidad de las sociedades de Occidente. Esta complejidad, para Gramsci, hace que la crisis económica se redimensione en crisis más complejas, ‘crisis orgánicas’ (Coutinho, 1992: 92).

### 3. Análisis final

Lo que queremos traer como central, en este proceso de un siglo, es la relevancia en momentos de crisis, de la iniciativa de los sujetos políticos colectivos, con la capacidad de hacer política, de envolver grandes masas en la solución de sus propios problemas, de luchar cotidianamente por la conquista de los espacios y posiciones “la capacidad de clase dominada de hacer política” (Coutinho, 1992: 93-94) como mediación para la ampliación de la ciudadanía.

Esta tarea será para *el moderno príncipe* (Coutinho, 1992: 103), el partido de masas. La clase obrera fue participante en la construcción hacia finales de siglo XIX e inicio del XX de grandes Estados, con garantías y derechos no solo civiles y políticos, sino también sociales (Marshall, 1998). Sus características sobresalientes fueron la universalización del voto, la garantía de la desmercantilización en los llamados Estados del bienestar (Esping-Andersen, 1993) y la presencia de partidos de masa en la batalla por la hegemonía como interlocutores del conflicto distributivo. Este proceso de ampliación del Estado, como ampliación de la ciudadanía (Coutinho, 1992) permitió el surgimiento del sindicalismo y la negociación, incubando lo que Castel (1997) denominó como sociedad salarial.

“La clase capitalista debe hacer concesiones al proletariado para garantizar su dominación política” (Mandel, 1982: 132).

Pero, el edificio de concesiones tuvo un techo luego de que las tres décadas gloriosas (1940-1970) desaceleraron su sostenido crecimiento de la tasa de lucro. Dicha recesión condenó al capital a revolucionar la producción. Las trabas o regulaciones extraeconómicas (Braz, Netto, 2011) con las que se topó fueron la piedra de la discordia para el neoliberalismo con consecuencias contemporáneas, en todas partes del mundo, y la política se vio subordinada al mandato del mercado. Desde entonces, aún no hemos podido restablecer este vacío; sin embargo, cuesta creer que con esta rica historia no sea posible encontrar interlocutores válidos. Tal vez sea el momento de colocar a la política antes que el interés de los tenedores de las deudas públicas, para que los derechos no se vuelvan retórica.

De algún modo la retórica neoliberal logra quitar de la escena la posibilidad de discutir la raíz de las desigualdades. “[...] comprender por qué la pospolítica actual no puede acceder a la dimensión verdaderamente política de la universalidad: porque impide que silenciosamente la esfera de la economía se politice” (Zizek, 2001: 377). Sin embargo, aparece la preocupación por el ajuste y la consecuente restricción, como algo ya naturalizado, dando por supuesto que el enfermo sistema ya no puede más que asumir su enfermedad y resolver su tasa de lucro con la medicina de los ajustes. “[...] parece más fácil imaginar el ‘fin del mundo’ que un cambio mucho más modesto en el modo de producción” (Zizek, 2004: 7). Problematizar este proceso es clave frente a este creciente avance despolitizante, tendiente a proyectar las posibilidades de respuestas en los términos propuestos por Bourdieu (2001).

La propuesta keynesiano-fordista mostró claros síntomas de inoperancia a fines de la década de 1960, una vez que la ‘edad de oro’ comenzó a desacelerarse y enlenteció sus altos niveles de crecimiento (Hobsbawm, 1999). De este modo se dieron sucesivos intentos del capitalismo monopolista por encontrar alternativas a una crisis que se presentó como recesión generalizada de la economía internacional a mediados de la década de 1970, marcando el fin a un padrón de crecimiento sostenido desde la Segunda Guerra Mundial y por tres décadas. Se ensayaron ajustes y transformaciones que reestructuraron las economías de los países entre los años 1970 y 1980. Cuando la crisis se desató, muchas miradas fueron hacia el gasto estatal, las regulaciones extraeconómicas y las conquistas políticas de “la-clase-que-vive-de-su-trabajo” (Antunes, 1998).

Presionados por la caída de la tasa de lucro provocada por la recesión de 1970 que enfrentó al capitalismo con su propio límite, se buscó poner fin al Estado de bienestar y al conjunto de derechos conquistados por las organizaciones de trabajadores. La propuesta fue devolver al mercado la regulación de la educación, la salud, la previsión social y los transportes, las privatizaciones de empresas y bancos públicos, desregulación de monopolios estatales, flexibilizaciones, transnacionalizaciones y ajustes. Lo que en páginas anteriores describimos como ampliación del Estado es fuertemente cuestionada en la entrada de la década de 1970.

Como explica Netto, “A desqualificação do Estado tem sido, como é notório, a pedra de toque do privatismo da ideologia neoliberal: a defesa do ‘Estado mínimo’ pretende, fundamentalmente, ‘o Estado máximo para o capital’” (Netto, 2012: 422), dirigido a ‘liberar’ la acumulación [capitalista] de todas las cadenas impuestas por la democracia. La economía capitalista como totalidad, supone un proceso de unidad dialéctica de contrarios, caracterizando las relaciones entre clases antagónicas, como un proceso de desarrollo global de las fuerzas productivas, desigual y combinado. Ejemplo de esto son las políticas de reducción de salarios para competir, políticas de ajuste, de flexibilización y/o desempleo estructural ampliado como gran atractivo para la inversión extranjera de los países centrales en los países dependientes. Dicho desempleo, genera condiciones de necesidad, generando una correlación de fuerzas que permite reducir los salarios y precarizar las relaciones laborales. Antunes (2009: 29) explica que el siglo xx ha sido el siglo de la degradación del trabajo.

En la década de 1960 ocurrió la crisis estructural del sistema productivo, prolongándose hasta nuestros días, como reestructuración global que aún no ha cerrado su ciclo (Antunes, 2009: 30). El repertorio surgido de este conclave neoliberal<sup>6</sup> fue incorporado por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Estas a su vez impusieron el recetario a cambio de la renegociación de la deuda a los países latinoamericanos. Nuestros países sufrieron previamente un vaciamiento de sus organizaciones sindicales por medio de salvajes dictaduras cívico-militares. Los gobiernos fueron transfiriendo poder de decisión a los organismos multilaterales de crédito. Las reformas recomendadas aparecieron como único camino posible para la gobernabilidad. La presencia del Estado solo será necesaria para aquellos que queden por fuera del mercado de trabajo, aumentando la capacidad de los nuevos llamados ‘pobres’, para que puedan competir en el mercado de trabajo.

Los programas de combate a la pobreza fueron la respuesta al avance de la mundialización de la economía. Esta reestructuración expresa el momento como problema que enfrentan los sistemas de protección a escala mundial. Grandes masas de trabajadores desempleados por el ajuste rompieron el equilibrio mutua. La salida de emergencia neoliberal fue la dualización del sistema, incorporando prestaciones asistenciales (no contributivas) y desmontando paulatinamente las contributivas, corriendo así la protección social a programas de combate a la pobreza. Esto motivó todo un nuevo abordaje focalizado. Este proceso convirtió aquel Estado de Bienestar en un Estado mínimo para los trabajadores. El ajuste desreguló el mercado, redujo el déficit fiscal y focalizó la asistencia. Para algunos autores, esta focalización tiene aristas de control como devenir del Estado de bienestar en el Estado de prisión (Wacquant, 2010: 407). A su vez, este avance

6 El Consenso de Washington constó de 10 puntos: 1) establecer una disciplina fiscal; 2) priorizar el gasto público en educación y salud; 3) llevar a cabo una reforma tributaria; 4) establecer tasas de interés positivas determinadas por el mercado; 5) lograr tipos de cambio competitivos; 6) desarrollar políticas comerciales liberales; 7) una mayor apertura a la inversión extranjera; 8) privatizar las empresas públicas; 9) llevar a cabo una profunda desregulación; y 10) garantizar la protección de la propiedad privada.

punitivo es disfrazado con una nueva agenda de derechos, que amplifican un tipo de populismo de derecha, sin que esto afecte la tasa de lucro y la plusvalía.

[...] en toda esa actividad incesante de identidades cambiantes y fluidas, en toda esa construcción múltiple de coaliciones ad hoc, hay algo inauténtico, algo que, en última instancia, se parece demasiado a la actitud del neurótico obsesivo, que habla todo el tiempo y despliega una actividad frenética precisamente para garantizar que algo — lo que realmente importa— no sufra perturbación alguna y permanezca inmovilizado (Zizek, 2000: 30).

En otras palabras, y parafraseando la novela de Lampedusa (2004) *El Gatopardo*, “si queremos que todo siga como está, necesitamos que todo cambie”.

#### 4. Bibliografía

- Antunes, Ricardo (2009). “Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo)”. En Julio César Neffa, Enrique de la Garza Toledo, Leticia Muñoz Terra, comp. *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso)/ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Trabajo y Sociedad.
- \_\_\_\_\_ (1998). *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez Editora.
- Behering, Eliane (1998). *Política social no capitalismo tardío*. São Paulo: Cortez Editora.
- Bogliaccini, Juan y Filgueira Fernando (2011). “Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final del Consenso de Washington: ¿notas sin partitura?”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n.º 51: s45-82.
- Bourdieu, Pierre (2001). “Contra la política de despolitización.” Recuperado el 08/09/2017 de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/153461.pdf>
- Braz, Marcelo y José Paulo Netto (2011) *Economia Política: Uma Introdução Crítica*. São Paulo: Editorial Boi Tempo.
- Castel, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Coutinho, Carlos Nelson (2012). *De Rousseau a Gramsci*. São Paulo: Editorial Boi Tempo.
- \_\_\_\_\_ (2000). “Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía”. En Borgiani Montaña, org. *La política social hoy*. São Paulo: Editorial Ortez.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Notas sobre ciudadanía y modernidad*. São Paulo: Editorial Prahia Vermelha.
- \_\_\_\_\_ (1994). *Marxismo e Política. A dualidad de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez Editora
- \_\_\_\_\_ (1992). *Gramsci. Un estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Editorial Campus.
- Esping-Andersen, Gosta (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnanim e Institució Valenciana d’Estudis 1 Investigació.

- Foladori, Guillermo y Gustavo Melazzi (2009). *La Economía de la sociedad capitalista y sus crisis recurrentes*. Montevideo: Universidad de la República.
- Gohn, María da Gloria (1997). *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola.
- Hall, Peter y David Soskice (2006). “Variedades de capitalismo: algunos aspectos fundamentales”. En *Revista Desarrollo económico* n.º 180, vol. 45: 573-590.
- Hobsbawm, Erik (2012). *La era de la revolución, 1789-1848*. Buenos Aires: Editorial Crítica.
- \_\_\_\_\_ (1999) *Historia del siglo XX, 1914–1991*. Buenos Aires: Editorial Crítica/ Grijalbo Mondadori, S.A.
- \_\_\_\_\_ (1983). *Marxismo e historia social*. Puebla: Instituto de Ciencias de la Universidad Autónoma de Puebla.
- Horkheimer, Max (2002). *Crítica de la razón instrumental*. Madrid: Editorial Trotta.
- Iamamoto, Marilda (1997). *O Serviço Social y division del trabajo*. São Paulo: Editorial Cortez.
- Lampedusa, Giuseppe Tomasi di (2004). *El Gatopardo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lenin, Vladimir Ilich (1960). *Obras escogidas*, t. 2. Moscú: Editorial Progreso.
- Lessa, Sergio (2004). “Uma praga de fantasias em Questão Social e Serviço Social. Fundamentos e Práticas. Estudos de Política e Teoría Social”. Pos Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Praia Vermelha n.º 10.
- Lukács, Gyorgy (2000). *La crisis de la filosofía Burguesa*. México, D. F.: Editorial Siglo XX.
- \_\_\_\_\_ (1981). *Marx y el problema de la decadencia ideológica*. México, D. F.: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (1959). *El asalto a la razón*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Mandel, Ernest (1982). *O Capitalismo Tardío. Col. Os Economistas*. São Paulo: Estacao Cultural.
- Marshall, Theodore (1998). *Ciudadanía y clases sociales*. Madrid: Editorial Alianza.
- Marx, Karl (1986). *Introducción a la crítica de la economía política*. Buenos Aires: Editorial Anteo.
- \_\_\_\_\_ (1978). *El Capital*, t. I. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1955). *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. Moscú: Editorial Progreso.
- Marx, Karl y Frederich Engels (1998). *El manifiesto comunista*. Madrid: Editorial Solaris.
- Netto, José Paulo (2012). “Crise do capital e consecuencias societárias”. En *Servico Social e Sociedade* n.º 111. Encontrado el 8/9/2017 en [goo.gl/N3JCo3](http://goo.gl/N3JCo3)
- \_\_\_\_\_ (2010). “Uma face contemporânea da barbárie III Encontro Internacional ‘Civilização ou Barbárie’”. En *Serpa*, 30-31 de outubro/1º de novembro.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Marxismo impenitente. Contribuição à história das ideias marxistas*. Sao Paulo: Cortez Editora.
- \_\_\_\_\_ (2003). “Cinco notas a propósito de la ‘cuestión social’”. En E. Borgianni, Guerra y Montaña, org. *Servicio social crítico*. Sao Paulo: Cortez Editora.
- \_\_\_\_\_ (2003b) “El servicio social y la tradición marxista” En *Servicio social crítico*. E. Borgianni, Guerra y Montaña, org. Sao Paulo: Cortez Editora.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Capitalismo monopolista y servicio social*. Sao Paulo: Cortez Editora.

- \_\_\_\_\_ (1981). *Capitalismo e reificacao*. Sao Paulo: Cortez Editora.
- Pastorini, Alejandra (2004). *A categoría "questao social" em debate*. Sao Paulo: Cortez Editora.
- Polanyi, Karl (1992). *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.
- Topalov, Christian (1990). "De la cuestión social a los problemas urbanos. Los reformadores y la población de las metrópolis a principios de siglo XX". En *Revista Internacional de Ciencias Sociales* n.º 125: 337-354.
- Wacquant, Loic (2010). *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Zizêk, Slavoj (2004). *Ideología: un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2001). *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2000). "Dije economía política, estúpido". Mayo de 2000. Recuperado el 11/09/2017 de [http://www.lainsignia.org/2001/julio/cul\\_048.htm](http://www.lainsignia.org/2001/julio/cul_048.htm)



# Política y antipolítica: entre los gobiernos progresistas y el giro conservador en América Latina

*Politics and anti-politics: From the progressive governments to the conservative turn in Latin America*

Ibán Díaz Parra

Investigador posdoctoral de Plan Propio I+D+i,  
Universidad de Sevilla, España  
Correo electrónico: ibandipar@gmail.com

Silvina María Romano

Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires, Argentina  
Correo electrónico: silvinamceleste@gmail.com

*Recibido: 5-junio-2017. Aceptado: 11-agosto-2017.*

## Resumen

El giro conservador en algunos países en América Latina, que han acogido a gobiernos progresistas, se ha caracterizado por un discurso y unas prácticas que parecen perseguir el vaciamiento de los contenidos políticos conflictivos de las instituciones y la opinión pública. El presente artículo plantea la existencia de una tendencia en el neoliberalismo que cohibe los contenidos políticos por medio de la represión o una gestión progresivamente técnica y empresarialista del Estado. A esto le denominamos estrategias antipolíticas duras y blandas, respectivamente. Este artículo valora el efecto politizador que han tenido los gobiernos progresistas mediante una serie de viñetas geopolíticas. Se concluye que, aunque el carácter antipolítico del actual giro conservador prueba la capacidad politizadora de los gobiernos progresistas, los contenidos apolíticos se encuentran presentes también en estos últimos, y corren el riesgo de hacerse preponderantes en un contexto de regresión de la izquierda en la región.

**Palabras claves:** antipolítica, pospolítica, ideología, filosofía política, neoliberalismo, gobiernos progresistas.

## Abstract

The conservative turn in some countries that previously had progressive governments, is characterized by discourses and practices oriented to empty the political conflict contents of institutions and public opinion. The following article exposes the existence of a neoliberal trend that suppresses the political contents through repression or by means of a growing technical and managerial approach about state. This is what we call hard and soft anti-political strategies. The text recognizes as a positive aspect the politicization effect that characterized progressive governments, which is presented through some geopolitical sequences. We conclude that even though the current anti-political character of conservative governments demonstrates the politicization capacity of progressive governments, this anti-political content is also present at the latest. Even more, in a context of lapse of the left along the region, there is the possibility for those anti-political aspects to gain a leading role.

**Keywords:** anti-politics, post-politics, ideology, political philosophy, neoliberalism, progressive governments

## 1. Introducción

Desde principios del año 2016, buena parte de los medios de prensa y *think tanks* hegemónicos, sumados a una porción de la izquierda autonomista declararon (celebraron) apresuradamente el fin del ciclo de los gobiernos progresistas,<sup>1</sup> a raíz del giro conservador de dos gobiernos de los Estados con más peso de este bloque regional latinoamericano: Argentina y Brasil. Desconocemos por el momento si es el fin, ya que esa tarea de interpretación merece algo más de distancia histórica. De lo que no hay duda es de que nos encontramos en un momento político clave en la región, para los gobiernos progresistas, tanto para el conjunto de la izquierda como para el conjunto de la población.

Estos gobiernos han suscitado un fuerte rechazo de las élites locales, de las organizaciones reguladoras del capitalismo global y de las principales potencias occidentales. ¿A qué se debe la oposición suscitada por estos gobiernos? Consideramos que la importancia de los gobiernos progresistas en América Latina obedece en buena medida a que se han constituido en uno de los pocos poderes geopolíticos que ha realizado una política antagonista y desobediente, de cara al orden internacional posterior al derrumbe del bloque soviético. Nuestro

1 Vamos a utilizar esta denominación porque resulta descriptiva sin asumir que implica una superación del neoliberalismo ni una simple continuidad con la economía extractivista.

argumento es que la relevancia del desafío de los gobiernos progresistas viene dada por ser una contestación a la idea de fin de la historia del capitalismo posmoderno, que es el fin de las ideologías, el fin de las utopías y, en definitiva, el fin de la política. El auténtico valor de la experiencia, en conjunto, a pesar de las enormes diferencias entre los diferentes países que entran dentro de esta denominación, ha sido la posibilidad de repolitizar la sociedad y el Estado, tras una ofensiva que continúa y que se dirige al vaciamiento de los contenidos políticos en favor de una gestión eficiente y desapasionada de las instituciones.

Esa tendencia caracterizó la década de 1990 y caracteriza en la actualidad la acción de los gobiernos de Argentina y Brasil. Frente a esto, en un primer momento, la experiencia de los gobiernos progresistas consiguió restituir el vínculo entre los movimientos de base y las instituciones del Estado, a pesar del desgaste continuo que ha sufrido esta relación en la última década. En su práctica, estos gobiernos otorgaron protagonismo al Estado, recuperando su rol como redistribuidor de recursos y capacidad de imponer su soberanía frente a los agentes del capitalismo global. Para esto, y frente a la utopía liberal de la sociedad gestionada por agentes económicos autónomos, optaron por imponer una regulación y un orden político sobre la economía.

Si el nombre de la ideología dominante en el capitalismo global es el neoliberalismo, la forma política que adopta su dominio es la del exilio radical de cualquier antagonismo que se presente en dicha esfera. Desde la filosofía política crítica, que aspiraba a superar los aparentes callejones sin salida en los que había acabado la economía política, se encontraron de bruces en los años 1990 con lo que denominaron una 'situación pospolítica'. La separación estratégica de lo político y la política sirven para señalar la caracterización de esta última en las democracias liberales como un cascarón burocrático y técnico perfectamente armado, que tiende a adoptar las formas de gestión empresarial. La imposibilidad de la transformación social ya no viene dada, tanto por un gigante burocrático y militar, sino que el techo de cristal responden al consenso sobre el libre mercado, la democracia liberal y el multiculturalismo.

Más allá de eso, cualquier planteamiento superador del capitalismo se convierte en impensable. Reutilizando la figura ya usada por Jameson (2015) y Zizek (2011), es posible pensar el fin del mundo como resultado de múltiples tipos de catástrofes globales, como dan cuenta los estrenos en cualquier cine local, pero un cambio mucho más sencillo en los modos de producción y distribución de los recursos se hace impensable. Nuestra propuesta es que la región no se encuentra en una situación pospolítica, pero sostenemos que existen estrategias políticas orientadas a vaciar la sociedad de sus contenidos propiamente políticos, esto es una política antipolítica.

¿Hasta qué punto suponen los gobiernos progresistas una reversión de las prácticas antipolíticas del neoliberalismo? ¿Qué elementos antipolíticos están presentes en estos gobiernos? ¿Qué implica la nueva coyuntura geopolítica respecto de esta problemática? El presente texto no se basa en un estudio de caso al uso, sino que busca plantear una discusión sobre ideología dominante y eliminación

del horizonte de cambio político en relación con los procesos políticos de cambio asociados con los gobiernos progresistas en América Latina. El escrito atraviesa varias cuestiones claves de la problemática tratada apoyándose en una casuística que procede de la revisión de investigaciones y materiales desarrollados por los autores (Romano y Díaz, 2016; Díaz, Roca y Romano, 2016) y que son utilizados a modo de viñetas geopolíticas que permiten ilustrar y profundizar sobre las cuestiones planteadas. Esta metodología es tributaria del recurso habitual de las viñetas etnográficas, en el cual las narraciones de situaciones y eventos, en cuanto extractos de etnografías, sirven para ilustrar ideas y debates (Velasco y Díaz de Rada, 2006). De igual forma, aquí se sintetizan los análisis geopolíticos que sirven de ilustraciones extraídas de la diversa y compleja casuística que supone la cuestión de los gobiernos progresistas, sus antecedentes y su actualidad.

El artículo comienza problematizando el propio concepto de política y los contenidos propiamente políticos de las instituciones, retomando los debates de la filosofía política, desde una lectura crítica de sus conceptos que se apoya en mayor medida en autores latinoamericanos como Echeverría (1998), Larraín (2007) y García Linera (2015), así como la crítica que realiza Slavoj Žižek (2011) respecto de la despolitización de la economía en cuanto elemento central de la ideología dominante. A continuación, se plantea la aplicación de prácticas políticas orientadas a la eliminación de contenidos políticos en América Latina, rasgo distintivo de la implantación del neoliberalismo en la región desde la década de 1970. Se evalúa en qué medida supone una reversión de estas tendencias el giro que implicaron los gobiernos progresistas, en cuanto a politización de las instituciones del Estado y de la economía. Finalmente, se plantea la relación del giro políticamente conservador con el desarrollo y extensión de discursos y prácticas antipolíticas.

El artículo concluye que uno de los principales logros de los gobiernos progresistas ha sido precisamente conseguir una cierta repolitización de la sociedad. Una prueba fundamental de esto sería la reacción violentamente antipolítica, mediante distintas estrategias que marcan el giro conservador reciente. Asimismo, se señala la existencia de patrones antipolíticos, propios de la asimilación de la ideología dominante dentro de los propios gobiernos progresistas, y la amenaza de una intensificación de esta tendencia dentro de un realismo de izquierda que se erige frente a las derrotas electorales más recientes y que se postula como alternativa para garantizar la 'governabilidad'. El trabajo aporta una perspectiva de la geopolítica y las ciencias políticas, introduciendo la problemática de pospolítica, poco frecuente en la producción sobre el tema en América Latina. La intención es superar la tendencia fuertemente economicista que ha teñido el debate, desde una supuesta postura de economía política que se desentiende rápidamente de lo político. Al mismo tiempo, aporta una crítica al concepto de pospolítica desde la teoría de la ideología, y propone la idea de estrategias antipolíticas, como prácticas materiales y discursivas orientadas a producir un cierre ideológico del abanico de posibilidades de transformación política en una determinada sociedad.

## 2. Pospolítica e ideología

La idea de una política antipolítica parece una contradicción en sí misma. ¿Es posible que la forma política que traen los nuevos gobiernos conservadores de la región sea precisamente una forma antipolítica? ¿Es posible que se estén utilizando las instituciones políticas para eliminar los contenidos políticos de la sociedad? La clave del problema podría hallarse en una diferenciación bastante común en la filosofía política entre ‘la política’ y ‘lo político’. Siguiendo a Bolívar Echeverría (1998) en un trabajo que dialoga con esta disciplina, podríamos entender la política como el conjunto de instituciones y mecanismos políticos aceptados por una sociedad: la política de los políticos profesionales. Entretanto, lo político sería el contenido sustancial de la política, la capacidad de decidir sobre los asuntos de la vida en sociedad, de fundar y alterar la legalidad que rige la convivencia humana y dar forma a la sociabilidad humana, a un orden socioespacial, al conjunto de relaciones socioecológicas.

La distinción cobra una especial urgencia para Echeverría en la medida en que existe una tendencia de la política institucional a fagocitar los contenidos políticos. Este pensador recurre a la idea de la existencia de distintas esferas políticas en constante interacción: las instituciones que conforman el Estado, las relaciones mercantiles de la sociedad civil y las políticas de la comunidad natural. Sin embargo, existiría una tendencia a identificar el Estado como el único ámbito legítimo de la política. De esta forma, llegamos al problema que podríamos denominar del fetiche del Estado, como un tipo de operación ideológica en el que lo político se convierte en monopolio exclusivo de la política. Lo político se reduce así a la gestión política pragmática. Una Política —con inicial en mayúscula— separada de lo que es considerado lo social, lo cultural o lo referente a ‘la sociedad civil’. Esta separación es una operación típica del discurso liberal, siempre preocupado por ceñir la política a unos límites estrictos que garanticen el orden social. La política liberal, en última instancia, siempre se pone por objetivo la eliminación en la práctica de esta dimensión característica de la vida humana que es la capacidad de cambiar la forma de la sociabilidad humana (Echeverría, 1998: 79-80).

Aquí postulamos que el problema principal y actual con relación a lo anterior, es el de una política que adopta objetivos antipolíticos. ¿Qué entendemos por antipolítica aquí? Se trataría de un conjunto de estrategias de clase, prácticas y discursos políticos orientados al vaciamiento de todo contenido político de las instituciones sociales. Esto implica el desarrollo de estrategias dirigidas a atenuar y ocultar el conflicto y el antagonismo entorno a las distintas posibilidades de ordenar la sociedad. El objetivo es eliminar la posibilidad del momento político por excelencia, lo que Echeverría (1998) denomina el momento extraordinario de la política, que abre en mayor o menor medida la posibilidad a la transformación de la sociedad: la guerra, la crisis, la revolución, entre otras. La antipolítica reduciría lo político a su momento pasivo, reproductivo y fundamentalmente apolítico, de gestión de los acuerdos, las reglas, el orden general adoptado en un determinado momento por la sociedad. Esta cuestión no parece necesariamente nueva y

recuerda al menos a dos debates teóricos de cierto calado: en primer lugar, las discusiones sobre la pospolítica en la filosofía política crítica; en segundo lugar, la cuestión de la ocultación trae a colación el viejo debate de la ideología en términos marxistas y negativos.

Los términos de pospolítica o posdemocracia se comienzan a utilizar desde la filosofía política de izquierda para referir la situación producto del declive y posterior derrumbe del socialismo real, en el que se produce un consenso en torno al marco incuestionado de la democracia representativa, la economía de libre mercado y el liberalismo cosmopolita. Para Mouffe y Laclau (2004), lo político es la dimensión del antagonismo constitutivo de todas las sociedades humanas, mientras que lo pospolítico sería un orden hegemónico en el cual la dimensión antagonista de lo político se encuentra reprimida. En esta situación el componente de conflicto y disputa en torno al orden social, que se identifica con ‘lo político’, es progresivamente ‘colonizado’ por la política, entendida como un mecanismo tecnocrático. En la pospolítica, los conflictos y antagonismos se verían reducidos a problemas que deben ser manejados por expertos y legitimados mediante procesos participativos prediseñados en los cuales el espectro de posibles resultados está predefinido y limitado (Wilson y Swyngedou, 2015).

Slavoj Žižek (2011) se introduce en el debate planteando que lo que los filósofos denominan pospolítica sería el cierre del horizonte de la lucha de clases, como antagonismo político consustancial al capitalismo, de tal manera que el orden social existente se convierte en el único posible. A nivel simbólico, los mecanismos institucionales de la economía global sustituirían las viejas estructuras políticas, como el Estado-nación, lo que podría entenderse como una reducción de lo político a lo económico. De modo que el problema aquí no es tanto el problema del fetiche del Estado como el de la “protopolítica de la sociedad burguesa”, la subordinación de la política a la economía, imponiendo a la vida estatal una reducción del horizonte según la cual “la preocupación por la vida de la comunidad coincide con la preocupación por la acumulación de los capitales” (Echeverría, 1998: 92). Esta subordinación de la política a la economía requiere cortar o invisibilizar los lazos que unen a ambas, de tal manera que la economía de mercado se naturalice como una realidad inevitable. Así, para Žižek (2011: 2016) la **despolitización de la economía** es la fantasía fundamental de la pospolítica posmoderna, por lo que un acto propiamente político en la actualidad debería implicar una repolitización de la economía.

Finalmente, lo que la filosofía política está refiriendo como pospolítica no es otra cosa que una situación de victoria y predominio del neoliberalismo. Y la operación fundamental del neoliberalismo no es acabar con cualquier disputa, solo con la que considera fundamental, que es el orden indiscutido de la propiedad privada y la economía de mercado. ¿A caso no es la operación fundamental del neoliberalismo la despolitización de la economía allá donde se ha implantado? ¿Pero qué es el neoliberalismo sino uno de los nombres que actualmente se da a la ideología dominante que emana del capitalismo?

Los filósofos que lideran el discurso de la pospolítica son por lo general posalthusserianos que han tendido a abandonar la economía política en favor de la filosofía política. La negación de la filosofía política por los marxistas habría sido su gran error que está relacionado con las típicas acusaciones de reduccionismo economicista (Laclau y Mouffe, 2004). En realidad la filosofía política crítica francesa, huyendo del economicismo marxista, asume un legado y una posición política liberal (Larraín, 2010). Implica asumir el vasto continente de la filosofía política como lo caracterizaba Jameson, como un **mercado ideológico** en el cual— como en un enorme sistema combinatorio— están disponibles todas las variantes y combinaciones posibles de valores, opciones y soluciones políticas, con la condición de que pensemos que tenemos la libertad de elegir entre ellas. Como si la ética, los valores o la opinión política pudieran modificarse libremente y de forma independiente a los comportamientos y al funcionamiento del sistema. Por el contrario, la teoría de la ideología típicamente marxista excluye este carácter opcional de las teorías políticas (Jameson, 2015: 18-19).

¿En qué consiste la **ideología dominante**? Coincidimos con Larraín (2007) en que, a pesar de la generalización de la crítica ideológica que supone el posestructuralismo, la crítica de la ideología dominante típicamente marxista puede ser útil para desenmascarar los procesos de legitimación y naturalización de un orden social a partir de la ocultación de contradicciones y conflictos. Es más, creemos que hoy día tiene más sentido que nunca. La **ideología en su sentido crítico y negativo** sería una expresión de las relaciones sociales dominantes, que son aquellas del sistema capitalista. La expansión del capitalismo secreta ideología. Los intereses y las lógicas del capital deben ser representadas como las únicas racionales y universalmente válidas y deben ser reproducidas por todos los grupos sociales para que el sistema funcione de forma efectiva. Su operación básica sería una **inversión** mediante la cual las contradicciones básicas del sistema capitalista aparecen como su opuesto. Esta esfera de las apariencias por excelencia se constituiría en la relación de mercado y la competencia en la sociedad capitalista (*ibid.*).

El mercado capitalista es la apariencia inmediatamente evidente que oculta las relaciones sociales de producción. En él se opera una inversión fundamental: lo que es falta de libertad e injusticia aparece como libertad de consumir e igualdad entre consumidores. Como decía Marx, la órbita de circulación y cambio de mercancías sería “el verdadero paraíso de los derechos del hombre. Dentro de estos linderos solo reinan la libertad, la igualdad, la propiedad y Bentham [...] la única fuerza que los une y los pone en relación es la fuerza de su egoísmo, de su provecho personal, de su interés privado” (Marx, 1965: 111). No obstante, bajo la apariencia ideológica de la libertad del mercado se esconde la sustancia de la explotación capitalista y del cuerpo social dividido en clases. El resultado del procedimiento ideológico es que deja de ser necesaria la abolición práctica de esta contradicción, implica renunciar a la idea de la propia contradicción, a la existencia de clases sociales antagónicas, lo que lleva a la ‘canonización del mundo’, a la reproducción del *statu quo* al servicio de los intereses de la clase dominante (Larraín, 2007: 72).

La implantación de la ideología dominante es un proceso dinámico. La expansión del capitalismo produce un reemplazo progresivo de la socialización comunitaria por la **socialización mercantil**: un individuo constituido como propietario privado, incluso si lo es solo de su fuerza de trabajo, que acude al mercado en igualdad de condiciones legales con otros propietarios. El mercado mundial implicaría la interpenetración mediante unos términos de equivalencia de los mercados más lejanos y desconocidos, la equiparación e intercambio de valores de uso distintos, la presencia del otro. El mercado mundial universaliza a los individuos en calidad de miembros del género de los propietarios privados a todos los habitantes del planeta (Echeverría, 2013: 154). De ahí la interesante idea del proceso ideológico como un encerramiento (*enclousure*) de los sujetos colectivos, con todas sus potencialidades políticas, en la forma individual del propietario y el consumidor (Dean, 2016).

La percepción dominante de las relaciones sociales en el capitalismo ha cambiado radicalmente en el mundo actual, aunque es cuestionable que la ideología haya perdido efectividad como mecanismo de ocultación. Más bien, lo contrario ha sucedido. Larraín (2010) apunta cómo el posmodernismo y el posestructuralismo cuestionaron el uso de la ideología, principalmente porque los teóricos contemporáneos han tendido a pensar el mundo como profunda e inescapablemente de carácter ideológico. No obstante, si para algunos la ideología habría perdido eficacia en su función naturalizadora y ocultadora, la realidad parecería postular lo contrario. Nunca ha sido más evidente la fuerza de la ideología como en un mundo sin ideologías, donde cualquier alternativa al sistema de libre mercado se vuelve prácticamente impensable. Mientras el posestructuralismo se dedicaba a batir ideologías, la ideología dominante se hacía más fuerte e invulnerable a cualquier crítica, en la medida en que se ancla en toda práctica, al tiempo que elude el ámbito del discurso, ocupado por una opinión cínica y escéptica sobre cualquier posibilidad de verdad (Jameson, 2015). En otras palabras, la tan repetida ‘desaparición de los metarrelatos’ no es más que la sustitución del ‘gran relato de la emancipación’ por un metarrelato de la resignación (García Linera, 2015: 31).

Así, en el capitalismo contemporáneo, las fuerzas unificadoras del capitalismo avanzado se han vuelto tan omnipresentes que se hacen invisibles. En fases anteriores, cuando el capital era menos completo e intermitente, podía ser también más identificable. Hoy día la ideología del mercado es prácticamente omnipresente y su éxito y su omnipresencia garantiza su invisibilidad, su naturalización.

¿Qué relación tiene la ideología dominante con la antipolítica? Podríamos afirmar que todo. La antipolítica es una acción que intenta reinstaurar los efectos de la ideología dominante en un contexto histórico en el que la conciencia se ha abierto a la posibilidad de distintos proyectos de sociedad. Persigue el vaciamiento del contenido político de las instituciones y la esfera pública de la política, donde se instala una concepción puramente técnica y de la buena gestión del Estado mediante el que se pretende eludir el conflicto de clase consustancial a la sociedad capitalista. Las estrategias antipolíticas marcan con su éxito el regreso triunfal de la ideología que no dice que es ideología, de la ideología que se viste

con los ropajes del sentido común. La generalización de la actividad antipolítica sería parte fundamental de la implantación del neoliberalismo, como consenso respecto de cuáles son los aspectos que se pueden tratar políticamente en la sociedad y cuáles quedan excluidos (la economía de libre mercado).

Existe la idea (ideológica) que la ideología tendría que ver más con el socialismo que con otra cosa. Que la ideología es cuestión de utopías. Sin embargo, la utopía es lo contrario de la ideología. La ideología es un sentido común que nos impide ver y plantear la realidad más allá de lo que ya existe. La utopía es un horizonte comunitario viable alternativo que recupera la dimensión heroica de la política (García Linera, 2015: 25, 31) y que resulta imprescindible para romper esa red simbólica coercitiva que nos ata al fin de la historia. Por eso, en términos ideológicos, la pospolítica encuentra su enunciación más popular y difundida en la afirmación del Fin de la Historia, de Fukuyama. El fin de la utopía es en sí mismo utópico y el fin de la ideología es en sí mismo ideológico (Jameson y Žižek utilizan esta idea). Serían un cierre ideológico, un bloqueo que nos previene de imaginar cualquier cambio social fundamental.

### 3. Estrategias antipolíticas y neoliberalismo en América Latina

Las estrategias antipolíticas son políticas dirigidas a reprimir lo político, y lo político no es el arte de lo posible, en el sentido de la mejor administración técnica del orden existente, sino, el arte de lo imposible, el arte de la utopía, traer a la realidad el lugar que no existe todavía pero que puede existir. La represión ideológica puede ser la forma más difundida de la antipolítica hoy día, sin embargo, no deberíamos descartar la represión violenta de la utopía. De hecho, podríamos afirmar que el nacimiento del neoliberalismo y el nacimiento de la política-antipolítica en su condición histórica contemporánea, se producen de forma violenta y nace en el Cono Sur.

Lo político requiere de la posibilidad de un proyecto alternativo de sociedad para existir. Desde el siglo XIX el capitalismo se está desarrollando, expandiendo, en conflicto con los modos de producción anteriores. El horizonte de posibilidades políticas ha estado abierto, pero a medida que el capitalismo se ha ido expandiendo y asentando, este horizonte ha ido desapareciendo. Hoy, la sociedad capitalista cubre todo el globo terráqueo. La primera naturaleza y la sociedad rural se alejan inevitablemente bajo el peso de la urbanización capitalista, al tiempo que el mercado se introduce en áreas que le habían sido ajenas hasta ahora (Jameson, 2015). La cuestión es ¿por qué permanece abierto el horizonte de posibilidades políticas? La razón por la que hay una disputa política a lo largo del siglo XX tiene su origen en el movimiento comunista internacional y, en su sintonía, las luchas antimperialistas y anticolonialistas. Esto abre un horizonte de diferentes órdenes sociales posibles y un conflicto político entre los mismos.

En América Latina, ese período se iniciaría con procesos como la Revolución guatemalteca, el Bogotazo y la Revolución boliviana, que desatan unas fuerzas

utópicas que alcanzan su momento culmine con la Revolución cubana, que marcaría a partir de entonces el camino de las luchas prosocialistas y antiimperialistas en el hemisferio. El cierre ideológico liberal se quiebra y se abre la posibilidad de transformar el orden establecido durante un período que termina entre las décadas de 1970 y 1980, con las dictaduras militares en el Cono Sur, la contrainsurgencia generalizada en todo el continente, la crisis de la deuda y los consiguientes programas de ajuste estructural. Podríamos hablar aquí de una antipolítica dura, de la represión física y el terrorismo de Estado, que destruyen directamente los potenciales utópicos de la sociedad, y una antipolítica blanda, que opera apoyando la gestión progresivamente técnica de la democracia liberal. ¿Qué diferencias sustanciales y que similitudes existen entre ambas?

La antipolítica que se impone en un principio procede a la eliminación física del enemigo. Se intenta despolitizar el conflicto llevándolo a un extremo por medio de la militarización directa de la política, eliminando al enemigo como un otro sin ninguna base común para el diálogo. El otro en tanto puro exceso de la sociedad que debe ser eliminado (Zizek, 2011: 206). Las dictaduras y la represión en Chile, Uruguay, Argentina y Brasil, al igual la contrainsurgencia y guerra civil desplegada en prácticamente todo el subcontinente, acaban en gran parte con la derrota del partido de la utopía, de tal manera que desaparece la expectativa en una sociedad poscapitalista. Este era el principal objetivo y el principal logro de las dictaduras. Paradójicamente, los Estados policiales más autoritarios y centralizados, controlados por el aparato militar, se dedicarían a dismantelar el propio Estado en favor del capital globalizado. El Estado militar dismantela al Estado como agente con capacidad de intervenir en lo económico y lo social en favor de una clase capitalista global. Además, la virulencia de las dictaduras del Cono Sur cimentó el camino para el establecimiento de una democracia liberal a la medida de las élites, no problematizada e incontestable en su modelo y en su relación con la economía de mercado. Una democracia que llegaba en un contexto de desarticulación y achicamiento del Estado en relación con sus capacidades sociales y económicas como hechos consumados e incuestionables (Borón, 2000).

Con el triunfo del neoliberalismo en la década de 1990, entramos en un período en el que empieza a operar principalmente una antipolítica blanda. Esta persigue los mismos objetivos cuando no se ve presionada por una politización radical de la sociedad, lo que le permite centrarse en el vaciamiento las instituciones políticas. El vaciamiento político no implica en realidad un adelgazamiento del Estado. De igual forma que en el Estado militar, en el rol del Estado neoliberal contemporáneo priman los aspectos policiales y judiciales. Estas instituciones son indispensables para asegurar los derechos de propiedad de los agentes libres en el mercado y generalmente sufren de gigantismo bajo las doctrinas neoliberales. Por eso, es importante señalar que la antipolítica no se dirige contra el Estado en sí, el Estado en el neoliberalismo puede ser un monstruo tan enorme como en las etapas del desarrollo nacional más intervencionista (Borón, 2008).

La esencia del Estado neoliberal es precisamente la despolitización de la economía, producir una esfera independiente y autorregulada de la economía,

que implica tanto dejar hacer y cómo hacer que funcione el mercado, protegerlo donde funciona, incentivarlo donde es débil y crearlo donde no existe. El efecto ideológico fundamental de esta operación es la naturalización definitiva de la economía de libre mercado. La política antipolítica actual se concreta en una serie de estrategias identificables a partir de viñetas geopolíticas de la casuística latinoamericana. Entre las estrategias de la antipolítica blanda destacan la oenegización, la espectacularización y la judicialización de la política (estrategias que pueden operar de modo conjunto o disociado, dependiendo del contexto).

La oenegización de la intervención social y económica es el correlato del achicamiento del Estado en cuanto a lo económico y lo social. El vacío dejado por el Estado interventor es cubierto desde arriba, por las instituciones internacionales y organismos de cooperación de los países centrales, y, por abajo, y conectados por vínculos económicos abiertos y evidentes, por las organizaciones no gubernamentales (ONG). Implica en conjunto externalizar las responsabilidades sociales y políticas del Estado, un planteamiento neocolonialista en el que se asume, tanto desde los países centrales como desde las propias sociedades latinoamericanas, que estas últimas son incapaces de gobernarse a sí mismas, por lo que requieren de la intervención constante de técnicos de las instituciones supranacionales y de las ONG (habitualmente latinoamericanas, pero que reproducen las dinámicas y lógicas establecidas por organismos de países centrales, reproduciendo la colonialidad). La profesionalización de la acción social en el rol técnico de las ONG se produce de forma paralela a la profesionalización del buen gestor de la política neoliberal. Los discursos de democratización y empoderamiento, inclusión y desarrollo participativo en los países del Sur son parte de la institución de una cultura técnica y despolitizada de la gestión de lo social y lo económico, indispensable para la profundización de las lógicas de mercado (Kamat, 2015).

Si bien los ejemplos son numerosos, Guatemala puede ser un caso paradigmático. Tras el terrorismo de Estado (usualmente nominado como ‘conflicto armado de la década de 1980’) y los acuerdos de paz de mediados de 1990, la cobertura de las necesidades de la población a través el ‘tercer sector’ garantiza una sana despolitización de la sociedad ‘posconflicto’. En Guatemala operan cientos de ONG que proveen todo tipo de servicios y abarcan todo tipo de rubros: desde educación infantil y atención de salud, hasta desarrollo de emprendimientos artesanales, de agricultura sustentable, entre otras (Romano, 2015). La oenegización de Guatemala encuentra su razón de ser en ese Estado ausente y fallido en lo económico social, y siempre presente en su dimensión represora. Un Estado que se modernizó para el capital y el sector privado, que se *aggiornó* en medidas de seguridad en la ‘guerra contra el narcotráfico’ (en el marco de la Iniciativa Regional para la Seguridad de Centroamérica y Alianza para la Prosperidad), pero que se muestra como ‘incapaz’ de proveer estándares mínimos de vida digna para su población (*ibid.*).

Lo que muestra la experiencia desde los acuerdos de paz hasta aquí es que las ONG no solo no resuelven los problemas de fondo en términos económico-sociales, sino que son parte del problema, al apuntalar (de modo directo o indirecto)

la ideología neoliberal, centrada en la noción de que el Estado es un ente técnico-burocrático, que por ineficiente e incapaz debe ser reducido al mínimo (Romano y Díaz, 2016). Las ONG reemplazarían el vacío sin necesidad de plantear reformas estructurales a la economía y con la ventaja de no requerir la politización de los sectores ‘favorecidos’ por la asistencia (Petras, 1999). Esto, paradójicamente, es apoyado por cierta izquierda que tiende a sentirse mucho más cómoda con las ONG y los flujos de ayuda internacional que con la lucha política en torno al poder depositado en las instituciones del Estado (García Linera, 2011), asumiendo de esta manera los contenidos antipolíticos de la ideología dominante (Escobar, 1999; Esteva, 1998).

En lo relativo a la espectacularización, el perfil de producto cultural puede sustituir o complementar el perfil tecnocrático del profesional de la política. La transformación de la política en un espectáculo televisivo y mercantil ha sido un tema recurrente desde hace varias décadas (Debord, 2005; Baudrillard, 2009; Featherstone, 1994). Algo de esto ocurre en todos los países de América Latina y parece combinarse bastante bien con un manejo técnico de la economía. Mientras, las energías políticas reprimidas y la ansiedad por algún tipo de implicación en los asuntos colectivos retornan en un circo mediático que sustituye los aspectos más convencionales de política por una sucesión de imágenes que refieren vagamente a la política. De esta forma, el problema del tipo de sociedad que queremos construir puede ser sustituido por las aventuras románticas del político de turno.

La política del espectáculo tiene una larga trayectoria en el continente. En Argentina, el expresidente Carlos Menem mostró cada vez menor interés por mostrarse como político y una mayor tendencia a vincularse con el mundo de la farándula, los deportes y las *celebridades*. Su propia trayectoria muestra el pasaje de una vida eminentemente política (militante y preso en la década de 1970) a una postura e imagen que busca enterrar ese pasado para dar paso a una estética más empresarial, liviana y pasatista. Su permanente presencia en eventos deportivos, en la televisión, sus vínculos con personas de la farándula (trascendente fue su relación con la actriz brasileña Xuxa) tuvieron como corolario su casamiento con una modelo chilena. De ahí, el camino abierto a las prácticas del actual presidente y empresario Mauricio Macri, como las de pasearse con su esposa por las cortes de las monarquías europeas y frecuentar las portadas de las revistas del corazón. La forma de la antipolítica blanda predominante en Argentina sería, entonces, una combinación de gestión empresarialista de las instituciones del Estado, con una espectacularización y mediatización de los contenidos políticos.

El tercer ámbito desde el que se lucha por exorcizar el peligro de la politización, es el de la judicialización de la política. De nuevo, la judicialización supone un recurso técnico que es bien asumido dentro de la ideología dominante. Es más, la judicialización implica por lo general el restablecimiento de un orden preexistente. El problema no es que haya que cambiar cosas, sino que la ley no se cumple, que son todos corruptos. Así, la política penal sustituye a los mecanismos democráticos. Esto se concreta de varias formas. Por un lado, las protestas y el descontento con el sistema se canalizan como una denuncia de la corrupción,

sin la cual suponemos que todo iría bien. Por otro, en la esfera del Estado, los casos de corrupción y los juicios funcionan como una pantalla que oculta los contenidos realmente políticos (Vollenweider y Romano, 2017). Este se asocia de modo directo e indirecto a las reformas jurídicas que se implantan a partir del ajuste estructural, para enfrentar la corrupción (aparentemente) inherente al Estado y a lo ‘público’, reformas asesoradas por organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) (Pásara, 2012).

La debacle del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil —en el marco de la megacausa judicial del Lava Jato— así como el último cambio de gobierno en Guatemala —finalizado con la renuncia y prisión para el presidente y vicepresidenta en el marco del caso de corrupción La Línea— estuvieron cimentados en un período de fuertes protestas antipolíticas, desprovistas del típico simbolismo político de izquierdas. La manifestación y la protesta callejera se despolitizan sustituyendo las reivindicaciones políticas por denuncias contra la corrupción, que claman por un regreso a la legalidad vigente. El horizonte político se sitúa entonces en el cumplimiento de la legalidad vigente, que es transgredida por la política, estigmatizada a su vez, que debe ser reprimida y controlada por los jueces. En Guatemala, este movimiento precedió a la llegada al poder de un *outsider* de la política, el antiguo comediante Jimmy Morales, con una agenda claramente neoliberal y un claro vínculo con la política anticomunista. En Brasil, la ira contra la clase política en conjunto, dirigida por el Poder Judicial y los grandes conglomerados de medios de comunicación, amenaza con hacer caer la mayor economía de la región, al mismo tiempo que ha tenido como resultado inmediato la demolición controlada del Estado tímidamente social e interventor en el plano económico que fue forjando el PT.

Finalmente, se encuentra el retorno a la antipolítica dura. El enemigo político se convierte en puro exceso, otredad que debe ser eliminada, con la que no hay posibilidad de pactar unas reglas mínimas de juego político. El objetivo de esta antipolítica es el exterminio del otro. Este tipo de antipolítica nunca ha dejado de ser practicado mediante el exterminio con sicarios y paramilitares de los enemigos políticos en Colombia y México, con efectos inhibidores de la actividad política en el conjunto de la sociedad (Fazio, 2016). La inestable coyuntura reciente de Venezuela es otra expresión de esta misma estrategia. La acción de una parte de la oposición política implica un odio político y de clase bajo el cual no cabe ningún tipo de acuerdo y que plantea como única solución la eliminación física del otro (Borón, 2017). Esta determinación pasa por actos de violencia extrema, la promoción de una guerra civil y la búsqueda de la intervención extranjera contra el propio Gobierno. Esta posición extrema del antagonismo lleva a la sociedad a una posición en que el campo para la política desaparece por completo y el conflicto se convierte en una mera cuestión de supervivencia física. Por supuesto, el resultado previsible de un derrumbe del Gobierno parece conducir a una restauración del marco político y de dominio de clase anterior a la llegada de Chávez al poder.

No hay duda de que estos procesos llevan implícito un sello antipolítico. La cuestión es cómo se ha combatido esta antipolítica. ¿Hasta qué punto los gobiernos progresistas han cuestionado esta situación antipolítica para merecer una reacción tan violenta en algunos casos? ¿Hasta qué punto se ha producido en estos casos una repolitización de la economía? ¿En qué medida los gobiernos progresistas han participado y participan de la antipolítica y de la ideología dominante?

#### 4. Gobiernos progresistas y politización del Estado

Este no es el espacio para realizar una evaluación de los logros y fracasos de los gobiernos progresistas en América Latina. Podríamos aceptar la perspectiva de autores muy críticos con estos proyectos como Stefanoni (2012). Dependientes o no de un contexto de precios altos de las materias primas, el desarrollo de programas sociales y la inclusión en el Estado de sectores relegados por sociedades clasistas y racistas parece ya un logro notorio del núcleo duro de este grupo de gobiernos: Venezuela, Bolivia y Ecuador. Más allá de esto, la pregunta que nos hacemos aquí se dirige en mayor medida a evaluar hasta qué punto se ha producido una politización frente a tendencias anteriores. Hay tres elementos que habría que destacar en este sentido.

En primer lugar, los gobiernos progresistas realizan una reconexión (si bien desigual) entre la política profesional y la política de base y comunitaria, al menos en un primer momento. En segundo lugar, se caracterizan por una recuperación de la legitimidad de las instituciones políticas como agentes de cambio social, tras un período largo de desafección y de deriva tecnocrática. En tercer y último lugar, se identifican por un mayor o menor cuestionamiento de la economía ortodoxa a partir de una política intervencionista en la economía, lo cual, en un contexto de fuerte hegemonía de las ideas neoliberales en el escenario internacional, implica un desafío y una politización efectiva de la esfera de la economía. Vamos a utilizar dos viñetas geopolíticas para profundizar en estas cuestiones, sobre Bolivia y sobre Argentina, como ejemplos de los dos grupos que se ha dado la tendencia de diferenciar dentro de los gobiernos progresistas, el núcleo duro, que implica cambios más radicales, y aquellos países donde los cambios operan a un nivel más simbólico (Borón, 2017).

Bolivia es uno de los países donde los postulados neoliberales parecían no tener límite ni contrapeso alguno. La neoliberalización en el marco de las presidencias de Paz Estenssoro y Paz Zamora llegó con el discurso de la ‘eficiencia’, la ‘productividad’ y la ‘lucha contra la corrupción’, en las cuales las privatizaciones se planteaban como única manera de evitar la proliferación de la corrupción (Morales, 1992: 134-137). Tras la erosión de las fuerzas políticas de izquierda y el shock económico de la década de 1980 el desafío al neoliberalismo no llega desde una iniciativa electoral sino desde los movimientos de base. La Guerra del Gas en 2003 supuso un hito mayor de las capacidades políticas de los sectores populares, mientras que las continuas movilizaciones entre 2000 y 2005 pusieron

sobre el tablero político sectores sociohistóricamente excluidos de la política boliviana: campesinos e indígenas, frente al monopolio de la toma de decisión política y económica de la minoría blanca (Moldiz Mercado, 2008), llegando a derrocar al gobierno de Sánchez Lozada y, posteriormente, forzaron la renuncia de su sucesor Carlos Mesa.

Son esos eventos los que abren el camino para la llegada del Movimiento al Socialismo al gobierno, con el primer presidente indígena, que implicó un cambio histórico en la clase gobernante, que comenzó a incorporar en la burocracia estatal sectores que habían estado históricamente excluidos de la toma de decisión, como representantes del sector minero y el campesinado (Orellana Aillón, 2006). Esto, entre otras cuestiones, se reflejó en la inclusión de los pueblos originarios en el Estado a partir de la nueva Constitución emanada de la Asamblea Constituyente (2005). El cambio de gobierno da acceso a las instituciones políticas y al Estado a las clases populares, a la mayoría indígena y en especial a los sectores organizados y movilizadas de los mismos, relegados fuera de la esfera de la política formal y del poder del Estado desde la constitución del mismo. En este sentido, el proceso político que salta de las calles al gobierno supone un acto político ‘verdadero’, y su proyecto de transformación tiene un componente utópico cierto: un horizonte de época viable alternativo. El nuevo texto constitucional persigue un gobierno más participativo y comunitario, desarrolla derechos políticos y económicos, incluyendo derechos colectivos, derechos de los pueblos indígenas y derechos al acceso colectivo a recursos.

Desde el inicio del gobierno se planteó la repolitización de la economía en un marco de indispensable ampliación del Estado a favor de la redistribución de los recursos e ingresos. Entre las primeras medidas se buscó la nacionalización de los recursos energéticos mediante leyes que permitieran modificar la relación y contratos con compañías transnacionales en el área. Esto se acompañó con programas de alfabetización y avances en la asistencia sanitaria con el apoyo del gobierno cubano (Chávez, 2008). Además de los resultados en bienestar social, la economía boliviana ha mostrado crecimiento y ‘eficiencia’ (contradiendo la ortodoxia que advierte sobre la inherente ineficiencia de todas las políticas no centradas en las necesidades del mercado). La redistribución de la riqueza, además de satisfacer principios de justicia social, fue indispensable como método para ampliar la demanda interna como uno de los motores de la economía al tiempo que se eliminaba la dependencia del endeudamiento externo (Serrano Mancilla, 2016). Los fuertes vínculos con Cuba y Venezuela, el compromiso con la integración regional junto a otros gobiernos progresistas, la expulsión del embajador y la agencia de ayuda al desarrollo de EE. UU. o la creación de una Escuela Miliar Antiimperialista muestra la importante politización de las relaciones internacionales y del conjunto del Estado.

De forma similar, en Argentina, cuando la torre de naipes de la convertibilidad comenzó a desmoronarse, en el marco de diversas crisis financieras en la región, tras un largo período de hegemonía neoliberal y de aparente despolitización de la sociedad, lo político volvió a hacerse presente. En el 2001 la gente tomó las calles,

haciendo caer hasta cinco presidentes del gobierno. La innovación del inventario de acción social de los movimientos en este contexto ha sido un objeto habitual de estudio: las caceroladas, las asambleas populares, los piqueteros (que habían venido desarrollándose durante la década de 1990 pero que adquirieron relevancia aquí), los mercados de trueque y las fábricas recuperadas. Entonces, ¿cómo unos movimientos tan radicales y libertarios no dieron lugar a una reestructuración de la sociedad en este sentido? ¿Cómo unos movimientos tan ricos ante un fracaso tan evidente del neoliberalismo solo pudieron dar lugar a un gobierno tímidamente reformista como el del kirchnerismo? Este es el problema de algunos autores que se quedan en el espontaneísmo, como si la masa de gente en la calle fuera lo político en sí mismo (como Zibechi, 2007) y probablemente de muchos de los agentes implicados en los acontecimientos que se desarrollaron en este contexto. La masa en la calle es una oportunidad para la política, pero no es lo político en sí mismo. Existe un radicalismo de izquierdas que identifica este momento con el todo. Si el neoliberalismo busca la erradicación de este tipo de política excepcional en favor de la política de la gestión cotidiana, este radicalismo actuaría a la inversa, ignorando que el momento bonito de la gente en la calle pasa más tarde o más temprano y toca gestionar los nuevos acuerdos en la política cotidiana.

Después de un largo período de inestabilidad política, Néstor Kirchner ganó las elecciones de 2003. Desde la perspectiva de Borón (2004) esto implicó el restablecimiento de los lazos rotos entre el Gobierno y la gente. El Estado volvió a mostrarse como la entidad capaz de garantizar el acceso a derechos: educación, salud, alimentación y el famoso lema ‘¡que se vayan todos!’ resultó ser un signo de pura impotencia política. Cuando la gente abandonó la calle, como era inevitable que sucediese. Evidentemente alguien iba a ocupar el lugar del poder. El éxito de los Kirchner en particular se debe a una variedad de razones. Desde una perspectiva laclauiana, el gobierno de Kirchner tuvo éxito en desplazar el significado vacío pueblo, previamente instalado en una oposición hacia el Estado y los políticos profesionales, hacia el antagonismo tradicional de la política peronista: lo nacional-popular contra la oligarquía y los intereses extranjeros, bajo la guisa del neoliberalismo. En esta línea, el gobierno de los Kirchner consiguió expandir la idea de recuperar la política y el Estado para la gente (Muñoz y Retamozo, 2008). Aunque este gobierno no supuso cambios radicales en el plano económico, sí que se produjo un giro notable desde las posiciones neoliberales de los gobiernos previos (Wylde, 2012). El gobierno redujo la dependencia del endeudamiento exterior, promoviendo la economía productiva contra las finanzas, apoyándose en mayor medida en el mercado interno y desarrollando algunas políticas redistributivas menores, entre las que destacan la recuperación de las pensiones públicas y la Asignación Universal por Hijo. Aprovechando la coyuntura propicia a la exportación de materias primas, el crecimiento de la economía respondió a políticas de apoyo a la demanda agregada y las manufacturas nacionales.

La repolitización en Argentina se produce en mayor medida en un plano simbólico (juicio a los responsables de la dictadura, desafío a los poderes globales como el Fondo Monetario Internacional y Estados Unidos) que en el económico.

El kirchnerismo nunca plantea una ruptura con el capitalismo, eso es evidente. Sin embargo, sí intenta hacer un tipo de economía diferente, desde planteamientos fundamentalmente keynesianos. Pero esto, en el contexto en el que se realiza, supone una crítica feroz a la imposición del consenso neoliberal, implica un desafío a la imposición de un determinado consenso global, y es indisociable de un giro político en el conjunto de la región que implica el único desafío y desvío progresista frente al orden global capitalista. Unas reformas políticas tímidas hacia el interior pueden ser un desafío intolerable frente al capitalismo global, así como formar parte de un desafío mayor a escala regional, una posibilidad de apertura del cierre ideológico de la década de 1990.

## 5. Reacción conservadora y realismo de izquierdas

Tan significativo para la cuestión aquí tratada como las medidas prácticas y simbólicas adoptadas por estos gobiernos, es el carácter radicalmente antipolítico que adquiere la reacción conservadora que consigue avanzar en la región desde diciembre de 2015. Los principales países protagonistas de este giro, Argentina y Brasil, demográficamente y económicamente los países con más peso del bloque progresista, son un buen ejemplo de esto.

Los proyectos progresistas tuvieron siempre en contra al capital financiero internacional, así como a una buena parte del capital nacional. En Argentina, el tira y afloja del gobierno con el sector agroexportador encontró su momento de mayor conflicto con la Ley 125, poniendo en evidencia no solo el poder de dicho sector, sino el hecho de que gran parte de la población de Buenos Aires y el interior del país se identificaba con esos intereses. Asimismo, dentro de una parte importante de las llamadas clases medias existía un rechazo a la supuesta polarización política generada por el kirchnerismo, la denominada ‘brecha’, así como a la identificación de este gobierno simbólicamente con las clases populares, con una supuesta compra de votos a partir de políticas asistencialistas, condensadas simbólicamente en la ‘coca y choripán’ (pago supuestamente común a los pobres a cambio de apoyar las marchas del gobierno). Frente a esto, la victoria de la Propuesta Republicana (PRO) en 2015 supone una reedición de formas y contenido de los gobiernos de la década de 1990.

La elección como presidente de un empresario exitoso y millonario entraña el paradigma del desprestigio de las instituciones políticas, ejemplificado en la pretensión de que el empresario gobierne el país de la misma forma eficiente en que gestiona sus empresas. En este sentido, el PRO supone un partido pospolítico por excelencia. Ofrece una gestión eficiente del Estado, en el cual la economía de mercado se naturaliza como la única opción posible y el intervencionismo estatal como el responsable de todos los problemas del país. El partido se recubre de una estética colorista con una imagen y un discurso que eluden la confrontación y que prometen eliminar la ‘brecha’. La propia forma de gobernar, en la que medidas que acaban por resultar conflictivas son retiradas a los pocos días, podría

tomarse como una forma de flexibilidad aplicada a la gestión política (Díaz, Roca y Romano, 2016).

Las estrategias antipolíticas del gobierno han pasado por vaciar de contenido simbólico-político las instituciones, ofrecer un espectáculo de revistas del corazón con giras por las monarquías europeas y situar como principal elemento de la política los juicios por corrupción a miembros de los gobiernos anteriores. Mientras tanto, el Estado se endeudó hasta alcanzar márgenes desconocidos en los últimos quince años, en tanto que recortó subsidios, con lo que se disparó la inflación. Los principales periódicos del país, que han aupado a Macri a la presidencia, han evidenciado durante dos años (y lo que queda) los juicios contra miembros del gobierno de Kirchner en sus páginas todos y cada uno de los días del año como los asuntos políticamente relevantes para Argentina.

No obstante, la estrategia de la judicialización de la política ha alcanzado su máxima expresión en el caso de Brasil. En este país, el golpe de Estado, las manifestaciones masivas y el destino de los principales políticos ha girado en torno a las denuncias de corrupción y procesos judiciales. El golpe ‘institucional’ en Brasil ha sido sin duda el más relevante a la hora de contrarrestar la politización que han implicado los gobiernos progresistas<sup>2</sup> en la región. Es también un caso en el cual se hace evidente cómo las instituciones y los mecanismos judiciales están claramente sustituyendo las instituciones y mecanismos políticos. Aquí, la cuestión de la ‘corrupción’, por supuesto que no es nueva, pero sí se ha transformado en el problema ‘más grave’ (tal como lo han posicionado los medios de comunicación) de aquellos gobiernos que asignaron un rol protagónico al Estado en materia socioeconómica, de desarrollo en infraestructura, científico-tecnológico, etc. El objetivo de la judicialización de la política es el de desviar el conflicto político hacia el campo jurídico.

Lo anterior requiere de un Poder Judicial capaz de desplegar, casi sin limitaciones, estrategias de desestabilización, deslegitimación y persecución política. Se hace por intermedio de ‘expertos’ que manejan un lenguaje técnico objetivo (el lenguaje jurídico), que se jacta de no estar ‘contaminado’ por lo político. Esta característica exacerbada del Poder Judicial en cuanto antipolítico, encuentra en parte su origen y legitimación en las reformas judiciales impulsadas en el marco del ajuste estructural, como parte de la batalla contra la ‘ineficiencia del Estado’.<sup>3</sup> Estas reformas incluyen cursos de formación de técnicos<sup>4</sup> (apolíticos) capaces de acabar con los políticos corruptos. No es casual que varios de los cursos sean impartidos por agencias del gobierno estadounidense y que uno de los alumnos destacados sea Sergio Moro, el juez que lidera la causa del Lava Jato (megacausa judicial que involucra especialmente a políticos del PT). Desde esta perspectiva, comienza a percibirse que Lava-Jato generó el escenario antipolítico y de presión para el vaciamiento del Estado, por medio de la privatización y/o debilitamiento y

2 El término progresista podría hacer justicia a estos gobiernos, sin llegar a afirmar que suponen una superación del neoliberalismo ni tampoco una simple reedición de economías extractivistas anteriores.

3 Ver <http://www.oas.org/JURIDICO/spanish/RepoBM.htm>.

4 Ver <https://www.wilsoncenter.org/publication/international-support-for-justice-reform-latin-america-worthwhile-or-worthless>.

desarticulación de las empresas estratégicas para la economía brasileña. Pasados dos meses del golpe a Rousseff, se aprobó una ley para quitar a Petrobras el monopolio sobre el sector de los hidrocarburos y otorgar mayor poder de decisión y acción a petroleras transnacionales.

El caso de Brasil también ejemplifica cómo las tentaciones apolíticas también estaban muy presentes en los gobiernos progresistas. La llegada de Dilma Rousseff al gobierno conservó los avances en materia socioeconómica impulsados por el Estado, a la vez que apuntaló aún más el vínculo con las élites transnacionales, en un contexto de permanente alejamiento de las bases del PT. Por otro lado, lo anterior se dio en un marco de retroceso en varias reformas y el claro giro hacia un discurso más edulcorado, como reverso de una progresiva despolitización de la economía. Un ejemplo fue el nombramiento del ortodoxo Joaquim Levy para encabezar el Ministerio de Economía, los controles para acabar con el supuesto desorden fiscal o la denominada Agenda Brasil, que contenían una serie de propuestas que incluían privatizaciones y recortes.

En ese esquema, se generó incertidumbre sobre la venta de activos públicos que se inicia en el país. Estas son algunas de las acciones que permiten notar una trayectoria de los gobiernos del PT que incluye discursos y políticas posneoliberales, mezcladas y luego superadas por un realismo de izquierda que terminó dando paso a un protagonismo liso y llano a medidas neoliberales (que nunca dejaron de estar presentes). El trayecto mencionado fue presentado como único camino para garantizar la gobernabilidad. Lo cierto es que, a pesar (o como consecuencia) de tal estrategia, Dilma Rousseff fue derrocada por medio de un golpe institucional, expulsada por la derecha y sin ningún tipo de apoyo por parte de las bases, que hacía tiempo ya estaban desconectadas de la cúpula del PT. Las permanentes concesiones a la élite transnacionalizada no solo no garantizaron la posibilidad de gobernar, sino que minaron la posibilidad de profundizar el reformismo en un país donde las clases altas aborrecen de cualquier inclinación hacia algo que se denomine socialismo. En síntesis, para las élites en el poder, las mínimas reformas pueden ser percibidas como cambios revolucionarios inadmisibles. Transar con estos sectores en pos de la gobernabilidad es amputar cualquier posibilidad de cambio, por mínima que sea.

## 6. A modo de conclusión

La reacción conservadora a partir de 2016 ha sido tan claramente antipolítica, que caben pocas dudas sobre el carácter politizado y politizador de los gobiernos progresistas, independientemente de la mayor o menor radicalidad de sus reformas. La creación de un Estado pluricultural, como en Bolivia, que incluya derechos colectivos de mayorías excluidas del Estado político durante siglos es un acto fundamentalmente político y utópico. Pero incluso los experimentos más netamente reformistas, o keynesianos, como el argentino, que no suponen una ruptura radical, implican un desafío al consenso en torno al capitalismo global y la

economía de mercado en occidente. El valor en este sentido no es su inexistente contenido utópico sino la capacidad de abrir el horizonte de posibilidades, de generar brechas reales en el cierre ideológico de las posibilidades de cambio político, a una escala relevante. Resulta paradójico el desdén de ciertos académicos de izquierda por estos gobiernos, mientras depositan todas sus esperanzas utópicas en las pequeñas brechas que se abren en la vida cotidiana respecto de los comportamientos reglados por el capitalismo (Holloway, 2011). La cuestión es que en el capitalismo global actual incluso un tímido reformismo estatal, puede ser mucho más desafiante e inaceptable que muchos tipos de radicalismo político grupal y comunitario, que son perfectamente ignorados mientras las cosas importantes pasan en otro sitio o que incluso pueden ser reabsorbidos e integrados como un estilo de vida más dentro de la infinita variedad del mercado.

Por otro lado, el gran problema ante el giro conservador de algunos de los gobiernos progresistas con mayor peso económico es la respuesta que se va a dar desde la propia izquierda. Existe una tentación fuerte por parte de gran parte de la izquierda que ha participado en estos gobiernos de realizar un giro hacia posiciones pragmáticas e incluso antipolíticas. La antipolítica de izquierda no es una novedad, es el principal contenido del realismo de izquierdas que se ha venido ensayando desde la década de 1980 y ha sido una parte importante del contenido de los gobiernos progresistas de América Latina, especialmente de aquellos fuera del núcleo más radical, como son los casos de Argentina y Brasil. En esta línea, la izquierda hace lo que tiene que hacer para mantenerse en el poder bajo las normas y las reglas del juego pospolíticas. El peaje es abandonar cualquier proyecto político alternativo, cualquier perspectiva utópica que pudiera haber existido, y asumir el proyecto hegemónico de la derecha. De esta forma, la izquierda se enfrenta a dos falsas salidas antipolíticas a su propia crisis, rechazar la vía estatal renunciando a una transformación de la sociedad a una cierta escala estatal, o centrarse en una vía institucional progresivamente vaciada de verdaderos contenidos políticos.

## 7. Bibliografía

- Baudrillard, Jean (2009). *La sociedad de consumo: sus mitos, sus estructuras*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Borón, Atilio (2017). “Una reflexión sobre el progresismo latinoamericano”. En Gerardo Szalkowicz y Pablo Solana, comp. *América Latina: huellas y retos del ciclo progresista*. Buenos Aires: Editorial Sudestada: 19-24.
- \_\_\_\_\_ (2017). “La ‘oposición democrática’ en Venezuela: peor que el fascismo”. Recuperado el 6/6/2017 de <http://www.cubadebate.cu/opinion/2017/04/25/la-oposicion-democratica-en-venezuela-peor-que-el-fascismo/#.Wa1er8aQzIU>.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Euskal Herria: Hiru.
- \_\_\_\_\_ (2004). “Reflexiones en torno al gobierno de Néstor Kirchner”. *Revista SAAP*, vol. 1, n.º 2: 187-205.

- \_\_\_\_\_ (2000). *Tras el Búho de Minerva: mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Chávez, Franz (2008). “Bolivia: Morales Reaches Two-Year Milestone”. Recuperado el 15/5/2017 de <http://upsidedownworld.org/archives/bolivia/bolivia-morales-reaches-two-year-milestone/>.
- Dean, Jodi (2016). *Crowds and Party*. New York: Verso.
- Debord, Guy (2005). *La sociedad del espectáculo*. Valencia: Pre-textos.
- Díaz-Parra, Ibán, Roca Beltrán y Silvina Romano (2016). “Political activists’ frames in times of post-politics: evidence from Kirchnerism in Argentina and Podemos in Spain”. *Contemporary social science*, vol. 10, n.º 4: 386-400.
- Echeverría, Bolívar (2013). *La modernidad de lo barroco*. Ciudad de México: Ediciones Era.
- \_\_\_\_\_ (1998). *Valor de uso y utopía*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Escobar, Arturo (1998). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Cultura.
- Esteva, Gustavo (1999). “Desarrollo”. En Andreu Viola, comp. *Antropología del desarrollo: teorías y estudios etnográficos en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Fazio, Carlos (2016). *Estado de emergencia: de la Guerra de Calderón a la guerra de Peña Nieto*. Ciudad de México: Penguin Grupo Editorial México.
- Featherstone, Mike (1994). “City Cultures and Post-Modern Lifestyles”. En Ash Amin, comp. *Post-Fordism: A reader*. Oxford: Blackwell.
- García Linera, Álvaro (2015). *Socialismo comunitario: un horizonte de época*. La Paz: Vicepresidencia del Estado/Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia.
- \_\_\_\_\_ (2011). *El “oenegismo”, enfermedad infantil del derechismo (O cómo la “reconducción” del proceso de cambio es la restauración neoliberal)*. La Paz: Vicepresidencia del Estado/Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia.
- Holloway, John (2011). *Agrietar el capitalismo: el hacer contra el trabajo*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta.
- Jameson, Fredric (2015). *Posmodernismo: la lógica cultural del capitalismo avanzado, vol. III*. Buenos Aires: La marca editorial.
- Kamat, Sangeeta (2015). “The new development architecture and the Post-Political in the Global South”. En Japhy Wilson & Eric Swyngedouw, comp. *The post-political and its discontents: Spaces of depoliticisation, Spectres of Radical Politics*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (2004). *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Larraín, Jorge (2010). *El concepto de Ideología, vol. 4: Postestructuralismo, postmodernismo y post-marxismo*. Santiago de Chile: LOM.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Ideología, vol. 1. Carlos Marx*. Santiago de Chile: LOM.
- Marx, Karl (1965). *El Capital, vol. 1*. La Habana.
- Moldíz Mercado H. (sep-dic-2006). “Crónica del proceso constituyente boliviano”. *Contexto Latinoamericano*, n.º 1. Bogotá: Ocean Sur.

- Morales, Juan Antonio (sep-oct-1992). "Cambios y consejos neoliberales en Bolivia". *Nueva Sociedad*, n.º 121: 134-143.
- Muñoz, María Antonia y Martín Retamozo (2008). "Hegemonía y discurso en la Argentina contemporánea: efectos políticos de los usos de pueblo en la retórica de Nestor Kirchner". *Perfiles latinoamericanos*, n.º 31: 121-149.
- Orellana Aillón, Lorgio (2006). "Hacia una caracterización del gobierno de Evo Morales". *OSAL*, año VI, n.º 19: 45-54. Buenos Aires: Clacso.
- Pásara, Luis (2012). "International support for justice reform in Latin America: worthwhile or worthless?". *Latin American Program*. Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center.
- Petras, James (1999). "NGOs: in the service of imperialism". *Journal of Contemporary Asia*, vol. 4, n.º 29: 429-440.
- Romano, Silvina (2015). "Guatemala, Estados Unidos y las ONG: a desarticulación del Estado y el rol de la asistencia". *De Raíz Diversa*, vol. 3, n.º 5: 41-70. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Romano, Silvina e Ibán Díaz Parra (2016). "El Estado en América Latina: entre el neo-desarrollismo y la postpolítica. Aportes desde Guatemala". *Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 3, n.º 2: 43-59.
- Serrano Mancilla, Alfredo (2016). "Bolivia: una economía eficazmente precavida". Recuperado el 5/4/2017 de <http://www.celag.org/bolivia-una-economia-eficazmente-precavida/>.
- Stefanoni, Pablo (2012). "Posneoliberalismo cuesta arriba: los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate". *Nueva Sociedad*, n.º 239: 51-64.
- Velasco, Honorio y Ángel Díaz de Rada (2006). *La lógica de la investigación etnográfica*. Madrid: Trotta.
- Vollenweider, Camila y Silvina Romano (2017). "Lawfare: la judicialización de la política en América Latina". Recuperado el 15/6/2017 de <http://www.celag.org/lawfare-la-judicializacion-de-la-politica-en-america-latina/>.
- Wilson, Japhy y Eric Swyngedouw, comp. (2015). *The post-political and its discontents: Spaces of depoliticisation, Spectres of Radical Politics*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Wylde, Christopher (2012). "¿Continuidad o cambio? Política económica argentina posterior a la crisis y el gobierno de Néstor Kirchner, 2003-2007". *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, n.º 43: 109-133.
- Zibechi, Raúl (2007). *Autonomías y emancipaciones: América Latina en movimiento*. San Marcos: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Zizek, Slavoj (2011). *El espinoso sujeto: el centro ausente de la ontología política*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.

# Políticas de desarrollo sustentable en la provincia de Córdoba, Argentina: un análisis comparativo desde la teoría política del discurso

*Sustainable development policies in the province of Córdoba, Argentina: A comparative analysis from the political theory of discourse*

Jorge Gabriel Foa Torres

Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina<sup>1</sup>

Correo electrónico: jorgefoatorres@gmail.com

*Recibido: 19-julio-2017. Aceptado: 2-agosto-2017.*

## Resumen

El siguiente artículo presenta un análisis comparativo de las políticas públicas de desarrollo sustentable en Argentina desde el análisis posmarxista de políticas. Por un lado, las políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos implementadas en la provincia de Córdoba desde la década de 1990. Por el otro, las políticas de desarrollo sustentable de economías regionales llevadas adelante en la ciudad de Villa María desde finales de la década de los 2000, específicamente, la iniciativa de desarrollo de clústeres orientada a la producción quesera de la región central de la provincia de Córdoba, Argentina. El argumento central es que las dos políticas comparadas son emblemáticas, en cada caso, de dos lógicas políticas antagónicas entre sí: la lógica de la técnica ambiental y la lógica de la soberanía sustentable. En tal sentido, mientras la primera de las lógicas otorga preeminencia a las políticas de autocontrol empresarial y la función registral del Estado e identifica a las corporaciones transnacionales como las principales protagonistas del desarrollo sustentable, la segunda lógica otorga centralidad al Estado en la promoción y el financiamiento de la sustentabilidad haciendo foco en el rol de los actores de la economía social en tal proceso.

---

<sup>1</sup> El autor también es docente de la Universidad Nacional de Villa María (UNVM) en Argentina.

**Palabras claves:** análisis posmarxista, técnica ambiental, soberanía sustentable, gestión ambientalmente adecuada, iniciativa de desarrollo de clústeres, residuos peligrosos, desarrollo sustentable de economías regionales, Clúster Quesero de Villa María.

## Abstract

This article presents a comparative analysis of public policies of sustainable development in Argentina from a post-Marxist approach. On the one hand, the policies of environmentally sound management of hazardous waste implemented in Córdoba since the 1990s. On the other hand, the sustainable development policies of regional economies developed in Villa María in the late 2000s, especially in relation to the initiative of clusters development oriented to the cheese production of the central region of the Province of Córdoba, Argentina. The central thesis is that the two comparative policies are emblematic, in each case, of two contradictory political logics: the logic of environmental technique and the logic of sustainable sovereignty. In this sense, while the first logic gives primacy to the policies of corporate self-control and the state registry function, identifying Transnational Corporations as the main protagonists of sustainable development, the second logic gives centrality to State in the promotion and financing of sustainability focusing on the role of the actors of the social economy in such a process.

**Keywords:** post-marxist analysis, environmental technique, sustainable sovereignty, environmentally sound management, cluster development initiative, hazardous waste, sustainable development of regional economies, Cheese Cluster of Villa María.

## 1. Introducción

Este artículo contiene un análisis comparativo de las políticas públicas de desarrollo sustentable en Argentina, desde una novedosa perspectiva para el estudio de las políticas públicas como es la teoría política del discurso.<sup>2</sup> En tal sentido, el trabajo se inscribe en una corriente de esta perspectiva denominada *análisis posmarxista de políticas* (Foa Torres, 2015), enmarcada en el paradigma interpretativo-cualitativo y tiene por objetivo, mediante el análisis discursivo de las fuentes documentales y entrevistas, identificar las regularidades, puntos nodales, recurrencias y diferencias en los discursos estudiados a fin de caracterizar las gramáticas políticas en las que se inscriben.

El análisis posmarxista se distingue de otros estudios de políticas, en tanto, busca dar cuenta no solo de las reglas sociales o regularidades que estructuran a

2 La teoría política del discurso encuentra sus expresiones fundacionales en la obra de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (2000; 2004), como en aquellos esfuerzos de cariz principalmente epistemológico y metodológico efectuados por distintos autores (Glynos & Howarth, 2007; Saur, 2008).

ciertas prácticas sociodiscursivas sino, además, de los modos en que esas formas discursivas dominantes se transforman o disputan y de sus instancias políticamente fundacionales.<sup>3</sup> Asimismo, y si bien la perspectiva se funda en la contingencia ontológica de toda práctica sociodiscursiva, también se busca comprender por qué esas prácticas se sedimentan y repiten en el tiempo reprimiendo los momentos o marcas políticas que las fundan.

Por tanto, desde ese enfoque el Estado no es un territorio ajeno a la estructuralidad relativa o fallida de lo social.<sup>4</sup> En tal sentido, lo estatal no debe ser confundido con determinada institucionalidad, tecnología gubernamental u organización gerencial sino que, desde nuestra perspectiva, se constituye en un *lugar social decisivo*. En otras palabras, el Estado puede ser abordado como un espacio topológico que, más allá de las transformaciones operadas por las diferentes políticas públicas y gramáticas sociales, se sitúa como referencia pública para la disputa, el conflicto y el antagonismo políticos.

Este abordaje adquiere relevancia, además, en el marco de los procesos de globalización o transnacionalización que tienden a promover la declinación de los Estados y el empoderamiento de las corporaciones empresariales y organizaciones de la sociedad civil. Estas tendencias globalizantes no implican que tal lugar referencial de lo estatal haya sido finalmente superado, mucho menos, si tenemos en cuenta la centralidad que ha tenido el Estado en el reciente giro a la izquierda, que en América Latina movilizó a diferentes gobiernos de la región.<sup>5</sup> Pero, principalmente, esta perspectiva permite pensar a los procesos de globalización y transnacionalización como gramáticas que buscan, antes que extinguir a lo estatal, confinarlo a determinada lógica de sentido. Siendo esta última expresión, usualmente, de pretensión neoliberal que busca reducir lo estatal a otro espacio gerencial más de las sociedades contemporáneas.

Pero ¿de qué manera esta forma de abordar a lo estatal puede ser operacionalizada en términos de análisis de políticas? La herramienta epistemológica del análisis político mediante *lógicas* (Glynos & Howarth, 2007) permite sostener, al mismo tiempo, dos bases de nuestro enfoque: el fundamento por el cual lo estatal es ontológicamente insaturable por cualquier lógica política, y la posibilidad de dar cuenta de la relativa estructuralidad de tal o cual lógica dominante en cierto terreno o campo estatal.

En otras palabras, la explicación mediante lógicas da lugar a análisis de políticas que, a partir de estudios de casos y temas emblemáticos, pueden efectuar generalizaciones acerca de la manera en que ciertas tramas de sentido se presentan como estructuras sedimentadas o cristalizadas y, a la vez, cuestionadas o amenazadas por otras lógicas alternativas. De tal manera, el objetivo del análisis posmarxista es abordar a lo estatal evitando los enfoques instrumentalistas del Estado, pero, sin caer a la vez, en una concepción pluralista y antiestructuralista

3 Al respecto ver Glynos & Howarth (2007); Foa Torres (2015).

4 Al respecto, entre otros, ver Laclau (2000).

5 Entre otros: Arditi (2009); Castañeda (2006); Lomnitz (2006).

que pase por alto las relaciones de poder existentes. La comprensión crítica de los procesos de políticas mediante lógicas permite, en tal sentido, dar cuenta de la estructuralidad de la lógica dominante y, al mismo tiempo, mostrar sus fallas o inconsistencias mediante la delimitación de la/s lógica/s alternativas o antagónicas a aquella.

Este artículo se enfoca en las políticas ambientales de desarrollo sustentable en la ciudad de Córdoba en Argentina a los fines de identificar las lógicas políticas en pugna en tal terreno que implican diferentes formas de significar tanto al desarrollo sustentable, como a los problemas ambientales en general y los modos más adecuados para hacerles frente o solucionarlos.

El objetivo es caracterizar de manera diferencial a dos temas emblemáticos en función de dos casos de políticas públicas ambientales y de desarrollo sustentable, cada uno relevante en el marco del régimen de prácticas discursivas o lógicas políticas antagónicas en el que se inscriben. Por un lado, el tema emblemático de los *residuos peligrosos*, mediante las “políticas de gestión ambientalmente adecuada”, posibilitó la delimitación y caracterización de la lógica dominante de la *técnica ambiental* (Foa Torres, 2014). Por otro lado, el tema del desarrollo sustentable de economías regionales, mediante las políticas de “iniciativa de desarrollo de clústeres”, en el caso del Clúster Quesero de Villa María, permitió identificar los puntos nodales de un régimen de prácticas discursivas alternativo o antagónico a aquella: la *lógica de la soberanía sustentable* (ver tabla 1: niveles de análisis y tipos de lógicas). Por tanto, estos temas no son estudiados en razón de haberse constituido como emblemáticos de las políticas ambientales en general, sino por su relevancia para dar cuenta de modos antagónicos de significarlas.

Tabla 1  
Niveles de análisis y tipos de lógicas

Tipos de lógicas Niveles de análisis	Régimen de prácticas o gramática dominante	Régimen de prácticas o gramática antagónica o alternativa
Casos	Políticas de gestión ambientalmente adecuada	Políticas de iniciativa de desarrollo de clústeres
Temas emblemáticos	Residuos peligrosos	Desarrollo sustentable de economías regionales
Nombres de lógicas	Técnica ambiental	Soberanía sustentable

Fuente: Elaboración propia (2017).

El argumento central de este trabajo es que las dos políticas comparadas, residuos peligrosos e iniciativa de desarrollo de clústeres, son emblemáticas en cada caso de dos lógicas políticas antagónicas entre sí: la lógica de la técnica ambiental y la lógica de la soberanía sustentable. En tal sentido, mientras la

primera de las lógicas otorga primacía a las políticas de autocontrol empresarial y la función registral del Estado identificando a las corporaciones transnacionales como principales protagonistas del desarrollo sustentable, la segunda lógica (de la soberanía sustentable) otorga centralidad al Estado en la promoción y financiamiento de la sustentabilidad haciendo foco en el rol de los actores de la economía social en tal proceso.

A continuación, se precisan ciertos elementos epistémico-metodológicos ineludibles para comprender el modo en que la teoría política del discurso construye su propio método comparativo. Luego, se abordará históricamente a la noción de desarrollo sustentable desde un enfoque latinoamericano de las políticas formuladas e implementadas en la región en las últimas décadas. Todo lo cual nos permitirá desarrollar la comparación para, finalmente, efectuar algunas reflexiones y consideraciones conclusivas.

## **2. El método comparativo y la teoría política del discurso**

Cabe aclarar, en primer lugar, que desde la teoría política del discurso la investigación comparativa no hace énfasis en la metodología sino en el problema de investigación. Es decir, no se pretende subordinar la investigación a un abordaje conducido por el método, sino, que la práctica comparativa, desde nuestra perspectiva, es siempre relativa a la problematización específica que se lleva adelante. Por tanto, se pone el acento en aquellos elementos que la comparación es susceptible de aportar a la problematización (Glynos & Howarth, 2007).

En tal sentido, el análisis comparativo es un dispositivo metodológico significativo para la teoría política del discurso “cuando es usado en conjunción con nuestro análisis de estudios de caso” (Glynos & Howarth, 2007: 204). Acerca de la finalidad principal no pasa por la obtención de datos cuantitativos por medio de comparaciones numerosas y extensas, sino por la comprensión y crítica cualitativa de los regímenes de prácticas discursivas enunciadas en determinados contextos históricos de posibilidad.

En este trabajo, la selección de esos casos particulares (las políticas de “gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos” y las políticas de “iniciativa de desarrollo de clústeres” con base al caso del clúster quesero) se funda en la aptitud que poseen para hacer más inteligible a los diferentes modos de significar a las políticas de desarrollo sustentable y, como consecuencia, a las diferencias entre lógicas políticas en el campo de las políticas ambientales y de desarrollo sustentable en Córdoba.

A su vez, cada uno de estos casos implica a temas, el de los residuos peligrosos y el del desarrollo sustentable de economías regionales, que pueden ser identificados como emblemáticos (Hajer, 2005). Es decir, son temas que permiten en el marco de los numerosos tópicos ambientales y del desarrollo sustentable, identificar a aquellos que en cierto tiempo y espacio devienen en asuntos claves para

ciertos territorios, instituciones y políticas. No obstante, la relevancia de estos temas no se determina de manera independiente al problema de investigación en cuestión. Claro que ello tampoco implica que tal relevancia esté desligada del referente empírico analizado. Más precisamente, el carácter emblemático implica una relevancia suficiente como para dar cuenta de las características más destacadas y puntos nodales de las lógicas dominantes y alternativas en determinado espacio social.

Para que un tema sea considerado emblemático es necesario que permita establecer relaciones entre: la temática ambiental y el patrón o modelo de desarrollo, acumulación y distribución de la riqueza imperante a escala regional; la política ambiental y el rol del Estado y de los diferentes agentes del sector privado (corporaciones transnacionales, sectores más concentrados de la economía nacional, Pymes, cooperativas, economías regionales, etc.) en la política ambiental o de desarrollo sustentable. De tal modo, el estudio de un tema emblemático permitiría: caracterizar críticamente tanto a los modos en que los problemas ambientales son significados, como a la manera en que las respuestas a los mismos son delineadas; establecer relaciones entre estos sentidos construidos y procesos político-económicos más amplios; analizar los modos en que ciertos cambios político-institucionales son formulados e implementados; caracterizar a los regímenes de prácticas discursivas en los que cada tema emblemático se inscribe (Foa Torres, 2017).

Finalmente, siguiendo una vigilancia epistemológica acorde a los fundamentos de la teoría política del discurso y el análisis posmarxista de políticas, el nivel emblemático de un tema no se sigue necesaria y exclusivamente de lo observable a nivel del referente empírico, sino que depende tanto del modo en que se construyó el problema de investigación<sup>6</sup> como de los *agentes discursivos* o *ejes de problematización* propuestos. En el mismo sentido, cada tema emblemático no busca capturar la totalidad significativa de las políticas sino delimitar las lógicas políticas en pugna en este terreno. Por tanto, como se presenta en este trabajo, pueden hallarse temas emblemáticos tanto de lógicas dominantes como de alternativas o antagónicas.

Ahora bien, ¿por qué las políticas de desarrollo sustentable abordadas en este trabajo pueden ser caracterizadas como emblemáticas? ¿En relación a cuáles lógicas políticas poseen este carácter? Si bien, como se señaló, estos interrogantes no pueden responderse con independencia del proceso de problematización que se desarrollará más adelante, por eso cabe precisar algunos elementos que, a primera vista, denotan tal carácter emblemático.

Por un lado, como afirma Zada Lipman (1998), debido a la ocurrencia de diversos accidentes y eventos contaminantes graves el problema de la generación, transporte y comercio (en muchos casos ilegal) de residuos peligrosos se convirtió en el problema ambiental a nivel internacional más importante durante la década de 1980 y 1990. Y con su internacionalización no sólo se comenzó a reconocer

6 Desde este enfoque el problema de investigación siempre es construido con base en la articulación entre fundamentos onto-epistemológicos y el referente empírico (Glynos & Howarth, 2007; Foa Torres, 2015).

la interdependencia entre políticas ambientales y comerciales sino a ocupar un lugar destacado en las agendas de organismos internacionales y multilaterales (Kummer, 1998). En Argentina, como en numerosos países de América Latina, estas políticas cobran notoriedad e importancia durante los años noventa (Acuña, 1997; Durán de la Fuente, 1994). Es que en esa década la cuestión es prioritaria para organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma).<sup>7</sup> Uno de nuestros informantes clave vinculado a la Cepal advertía que: “El tema de los residuos peligrosos fue un *issue*, un tópico en los años ’90, pero a partir de los 2000 perdió, no sé si perdió glamour o perdió excitación, pero dejó de ser un tema de la agenda” (E4, 23 de mayo de 2012).

A escala nacional, el 17 de diciembre del año 1991 el Congreso de la nación argentina sancionó la Ley 24.051, promulgada un mes después por el Poder Ejecutivo, que estableció el régimen de desechos peligrosos. Esta norma dictada durante el primer mandato presidencial de Carlos Menem, cuando se encontraba al frente de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación la ingeniera María Julia Alsogaray, también tuvo el asesoramiento y participación activo de la Cepal. A escala local, la Municipalidad de Córdoba fue uno de los casos seleccionados para la ejecución de los proyectos de Cepal/Pnuma y la Sociedad de Cooperación Técnica alemana GTZ (por sus siglas en alemán: *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, actualmente GIZ: *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) durante la década de 1990 (Acuña, 1997; Cepal, 1997). Como uno de sus productos, en el año 1996 la Municipalidad de Córdoba sancionó su Ordenanza n.º 9612 sobre residuos bajo la intendencia de Rubén Martí y la gestión de Alberto Ferral en la Subsecretaría de Medio Ambiente. La población a la que se orientaron estas políticas fueron las empresas generadoras de residuos peligrosos, con el propósito tanto de evitar vertidos inadecuados, como de establecer las condiciones institucionales y legales para la estructuración de un mercado capaz de tratar o disponer finalmente tales desechos. Cabe aclarar que, en tal sentido, la provincia de Córdoba en Argentina conforma uno de los polos industriales más importantes del país.

Por otro lado, las políticas de desarrollo sustentable de economías regionales en Argentina han incorporado recientemente (por medio del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación) la iniciativa de desarrollo de clústeres con el objetivo de promover estrategias asociativas para sectores productivos vulnerables. El caso del Clúster Quesero de Villa María es pionero en la implementación de tales políticas (Rosales, 2015) y consta de un plan de mejoras competitivas, mecanismos

---

7 De la Lista de publicaciones producidas por la unidad conjunta Cepal/Pnuma de desarrollo y medioambiente, editada por la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos Cepal y publicada el 11 de mayo de 1995, es posible identificar que entre los años 1979 y 1985 el tema de agenda tenía que ver con el “Desarrollo de la Producción Agropecuaria y Medio Ambiente en América Latina”. Mientras que, a partir de 1989, residuos peligrosos adquieren centralidad constituyéndose en el tema paradigmático de las políticas de cooperación internacional ambiental de aquellos años. De hecho, entre el año 1987 y 1995 Cepal produjo un total de 44 documentos vinculados a manejo de residuos y desarrollo industrial (Cepal, 1995b).

para su institucionalización, un plan para la estandarización de la calidad de la producción, instrumentos para la promoción de la innovación, mecanismos para el apoyo de sus estrategias comerciales, desarrollo de esquemas de negocios conjuntos y la construcción y operación de una cámara de maduración colectiva para la producción de quesos (Prosap, 2012, 2013). La industria quesera en Argentina está constituida por aproximadamente 1000 empresas, pero caracterizada por una “elevada concentración de la producción; donde las empresas más grandes, que representan solo el 1% del total registrado, procesan el 65% de la leche destinada a quesos, mientras que las más pequeñas, cerca del 73%, sólo procesan el 6%” (Prosap, 2013: 18). Pero a diferencia de esta estructura nacional, la industria quesera de la región centro de la provincia de Córdoba “es variada en términos de volumen y nivel tecnológico” y las pequeñas y medianas empresas (Pymes) poseen un peso significativo (Prosap, 2013: 24). De tal manera, la población beneficiaria directa de estas políticas se ubica en las ochenta y ocho Pymes lácteas de la denominada “Cuenca Láctea de Villa María” que posee una importante participación en la producción nacional (18,3%) (Prosap, 2012, 2013).

A los fines de la operacionalización de la comparación entre políticas se construyeron una serie de *agentes discursivos protagónicos en red relacional de producción de sentido* o *ejes de problematización*<sup>8</sup> que se constituyen como construcciones simbólico-discursivas que permiten identificar las variaciones, desplazamientos y diferencias de sentido por medio del *corpus* de análisis. Los agentes construidos fueron:

- El rol del Estado: da cuenta de las diferentes maneras en que se significa la función deseable del Estado en la promoción del desarrollo sustentable; es decir, los modos y ámbitos en que se considera que la intervención del Estado es legítima, necesaria y factible.
- Los agentes del mercado: da cuenta de actores del sector privado lucrativo identificados como protagonistas en cada uno de los casos y del rol asignado a los mismos en el proceso de las políticas.
- Organismos de ciencia y tecnología intervinientes: remite a las principales instituciones de este tipo intervinientes en las políticas de desarrollo sustentable y el modo en que es significada su función. También tiene por interés, identificar si los mismos son de carácter internacional, nacional o local.
- Organizaciones del tercer sector: se refiere a las organizaciones no gubernamentales más destacadas intervinientes en el proceso de las políticas. Asimismo, se busca dar cuenta del/los propósito/s más importantes de tales instituciones en ese marco.

<sup>8</sup> Esta denominación —en lugar de la de variables— es consecuencia de la debida vigilancia epistemológica por la que se evitan referencias inconsecuentes con nuestros fundamentos epistemológicos. De tal modo, el concepto de agentes discursivos protagónicos o ejes de problematización implica que los mismos refieren a construcciones simbólico-discursivas y de ningún modo a magnitudes más o menos matematizables.

- Beneficios ambientales o ecológicos: se refiere al modo que se significan de manera dominante los supuestos ‘beneficios ambientales’ de las políticas, con base en los sistemas de gestión implementados y los diferentes modos de significar a lo ambiental que cada lógica política sostenga.
- Financiamiento: el objetivo es identificar el modo en que son significados los diversos mecanismos de financiamiento para las políticas de desarrollo sustentable.

El *corpus* analizado se basó principalmente en fuentes documentales emitidas por las instituciones intervinientes y entrevistas de actores relevantes e informantes clave. Los agentes discursivos enumerados sirvieron para identificar las regularidades presentes en las fuentes y entrevistas para, desde allí, precisar comparativamente los elementos diferenciales entre los casos estudiados.

Por último, cabe señalar que el análisis posmarxista de políticas no hace de las etapas o momentos de estas (diseño, formulación, implementación, ejecución, evaluación, etc.) su punto de partida, sino que se funda en un abordaje transversal de las mismas dado que el objetivo es comprender cualitativamente los procesos de significación político-ideológicos allí implicados, antes que la determinación de su nivel de eficacia y eficiencia o de la medición de sus impactos.<sup>9</sup> De tal modo, nuestra perspectiva propone una problematización política e ideológica de las políticas públicas: el estudio se dirige al cúmulo de discursos y relaciones sociales orientadas a participar en la lucha por la imposición de diferentes concepciones acerca de las políticas de desarrollo sustentable, los problemas prioritarios a los que aquellas deben atacar y sus posibles soluciones. Es decir, se entiende a las políticas como construcciones sociodiscursivas radicalmente contingentes cuya significación es el resultado de los esfuerzos y disputas políticas protagonizadas por diferentes actores sociales orientados a sobredeterminarlas (Foa Torres, 2012, 2013).

### 3. La comparación entre políticas

Se presenta la comparación entre políticas a partir de tres interrogantes: ¿En qué contextos histórico, político y económico se inscribe cada caso? ¿Qué diferencias es posible señalar entre los procesos de políticas a partir de los agentes discursivos construidos? A partir de los dos puntos anteriores, ¿cuáles características generales de las políticas en cuestión es posible distinguir?

#### 3.1. Breve historización político-económica de cada proceso de políticas

La historia de la política internacional ambiental y del desarrollo sustentable presenta diversas etapas que pueden distinguirse según el posicionamiento de los países del Sur, o tradicionalmente identificados como no desarrollados o periféricos, frente a la causa ambiental propuesta desde comienzo de la década de 1970 por los países más altamente industrializados del Norte (Najam, 2005; Foa Torres, 2014, 2017).

9 Respecto de las diferencias entre el análisis posmarxista de políticas ambientales y otros enfoques, ver: Foa Torres (2012, 2013).

De tal modo, mientras en la primera etapa (desde finales de la década de 1960 hasta la Cumbre de Estocolmo de 1972) predomina un posicionamiento contestatario, la segunda etapa (desde 1972 hasta finales de la década de 1980) se caracteriza por la inclusión y participación de los países menos desarrollados en las negociaciones internacionales sobre temas ambientales (Najam, 2005).

Pero no es sino con la emergencia del sintagma *desarrollo sustentable*, en el marco de la difusión del Informe de Naciones Unidas ‘Nuestro futuro común’ (más conocido como ‘Informe Brundtland’), que países del Sur adoptaron una postura de compromiso para con la causa ambiental (Najam, 2005). El desarrollo sustentable se constituyó, de tal manera, en una operación retórico-política que permitió condensar tanto los intereses de los países del Norte en la causa ambiental, como las preocupaciones de los menos desarrollados de que tal causa no devenga en límite u obstáculo al desarrollo de cada uno de sus países (Najam, 2005; Foa Torres, 2014, 2017). A partir de eso, políticas ambientales y políticas de desarrollo sustentable se anudaron logrando la expansión global de modelos e instrumentos de gestión ambiental.

La década de 1990 fue de tal manera, la década ‘verde’ por excelencia. En ella en América Latina se desarrollan instituciones, normativas y mercados ambientales bajo el predominio del *patrón de desarrollo sustentable* de marcado corte neoliberal. Esto implicó que la significación de este sintagma estuviese dominada por lineamientos y criterios neoliberales (Foa Torres, 2014, 2016a). Argentina no solo no estuvo ajena a tal asunto, sino que fue uno de los países pioneros o protagonistas del denominado ‘proceso de ecologización’ de los Estados y mercados latinoamericanos en los años noventa (Scholz, 1993).

Específicamente, las políticas de residuos peligrosos se inscriben en esta etapa de compromiso y de instauración del patrón neoliberal de desarrollo sustentable. Tan es así, que, como se señaló anteriormente, la primera normativa ambiental promovida por el gobierno de Carlos Menem fue la Ley n.º 24.051 de desechos peligrosos, promulgada en 1992.

Por su parte, desde mediados de esa década la ciudad de Córdoba se constituyó, en caso testigo junto a Cartagena de Indias (Colombia), Quito (Ecuador) y Campinas (Brasil) de las políticas de ‘gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos’ promovida en la región por la cooperación internacional alemana por intermedio de la Unidad Conjunta establecida al efecto por Cepal y la Oficina Regional latinoamericana del Pnuma (Acuña, 1997; Cepal, 1997).

Los elementos de sentido nodales implicados en la instauración de la gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos, que veremos seguidamente, gozaron en la siguiente década de una continuidad a pesar que desde los años 2000 es posible identificar otra etapa en la historia ambiental contemporánea ya no marcada por el compromiso, sino por la *ruptura del consenso ambiental internacional* (Foa Torres, 2014, 2017).

De esa manera, el ascenso de los poderes emergentes, especialmente China, Rusia, India y Brasil, configuraron un nuevo escenario en el cual las negociaciones sobre política ambiental internacional volvieron a evidenciar disputas y

antagonismos que parecían superados por el consenso de la década de 1990 y que impidieron el logro de acuerdos globales (entre otros: Hurrell y Sengupta, 2012).

Asimismo, las nuevas formas de integración latinoamericana,<sup>10</sup> en el marco del denominado ‘giro a la izquierda’ en la región (Arditi, 2009; Castañeda, 2006; Lomnitz, 2006), confluyeron en este período dando lugar a ciertas rupturas o desplazamientos. Específicamente, el rol protagónico de la intervención estatal en diversos mercados y ámbitos sociales caracterizó a esta etapa diferenciándola de la anterior y manifestándose también a nivel de políticas ambientales y de desarrollo sustentable.

En este marco, en el año 2008 se desarrolla en Argentina la denominada ‘crisis del campo’. Conflicto de gran importancia que enfrentó al gobierno nacional de Cristina Fernández de Kirchner y una parte considerable de los productores agrarios del país durante el año 2008. El conflicto surgió frente a la decisión gubernamental, mediante la Resolución n.º 125/08 del Ministerio de Economía, conducido por aquel entonces por Martín Lousteau, de alterar el sistema de retenciones impositivas a las exportaciones de soja, maíz y trigo. Para algunos autores esta fue la movilización agraria más importante de la historia argentina, no solo por su magnitud sino además por haber movilizó a un sector tradicionalmente reacio a esta clase de manifestaciones (la burguesía agraria), y por haber abierto un amplio debate público en el que intervinieron diversos actores sociales (Hora, 2010; Sanz Cerbino, 2012).

Solo un año después y en el marco de una serie de medidas emergentes de tal crisis, entre las que se destacaron la conformación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación —MAGyP— (UCAR, 2014) y la elevación al cargo de Secretaría de la Dirección de Lechería de la Nación, comienza a gestarse la iniciativa de desarrollo del Clúster Quesero de Villa María (Rosales, 2015). Es que en el mismo año, y en el seno de ese ministerio, se crea la Unidad de Cambio Rural (UCAR) con la finalidad de centralizar la coordinación “de todos los programas y proyectos cofinanciados total o parcialmente con recursos externos ejecutados en la jurisdicción del MAGyP” (UCAR, 2014: 3).

Bajo la órbita de la UCAR, a su vez, comienza a desenvolverse el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (Prosap) existente desde la década de 1990, con el objetivo de impulsar “la competitividad de los pequeños y medianos productores agropecuarios y de las Mipymes (micro, pequeñas y medianas empresas) agroindustriales y de servicios de todo el país”, entre otras atribuciones (Prosap, 2014: 1). De tal modo, estas áreas estatales buscan articular el desarrollo de las economías regionales con la sustentabilidad ambiental y social de las mismas, “con foco en el sector agro-industrial y especial atención a los medianos y pequeños productores, emprendedores y empresarios rurales, mediante el aumento de la productividad, de los volúmenes de venta y de la competencia en el comercio nacional e internacional” (Prosap, 2014: 3). En ese marco, la promoción, desarrollo

---

10 Tales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en 2004; la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en 2004 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en 2010.

y consolidación de conglomerados o clústeres, mediante el asesoramiento técnico y su financiamiento, se constituyó en un objetivo de políticas orientadas al desarrollo sustentable de economías regionales (Prosap, 2013, 2014).

### 3.2. Los elementos de sentido más destacados en cada proceso de políticas

En este punto se ordenarán los resultados de la investigación a partir de los agentes discursivos protagónicos o ejes de problematización ya identificados en este artículo.

*El rol del Estado.* En relación al modo en que se significó de manera predominante a la función del Estado en cada proceso de políticas, la denominada ‘gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos’ se orientó a la promoción de políticas pasivas basadas en dos elementos nodales. Por un lado, el favorecimiento del *autocontrol empresarial* como correlato de la primacía del sector privado en la gestión pública ambiental (Foa Torres, 2014). Esta concepción marcó el camino tanto para la delegación por parte del Estado de su poder de policía (Alsogaray, 1998) como para, en ese marco, la preponderancia de las denominadas ‘normas voluntarias’ o reglas ISO de estandarización industrial en la gestión ambiental. Normas que, como ha señalado Jennifer Clapp (1998, 2002), se han constituido en normas transnacionales *de facto*.

Por otro, el Estado se reservó una *función de registro* de operadores con escasa intervención en la planificación y fiscalización del sector. Pero eso no implica que el Estado no haya intervenido, sino que su intervención se fundó en el establecimiento de las reglas necesarias y suficientes para la emergencia y ordenamiento del mercado de los residuos peligrosos en Córdoba.

Por su parte, en las políticas de iniciativas de clústeres, en el caso del Clúster Quesero de Villa María, se destaca tanto la decisión política para la promoción del mismo (Rosales, 2014; E1, 21 de octubre de 2015),<sup>11</sup> como una función colaborativa del Estado con ciertos sectores de la producción, con una importante intervención en la conformación y primeras etapas del conglomerado o clúster (E1, 21 de octubre de 2015). De tal modo, el rol del Estado en este caso se concibe como de intervención activa y de articulación decisiva entre actores públicos y privados para que tal proceso asociativo se haya llevado adelante del modo en que se hizo.

Específicamente el Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional (Eninder), creado en el año 2000 y que nucleó a numerosos municipios de la zona conducidos por la Intendencia de Villa María, formó parte relevante en la constitución del Clúster (Acta Asamblea Constitutiva del “Clúster Quesero de Villa María”, 17 de marzo de 2011; Prosap, 2013; Rosales, 2014).

11 “Respecto al consenso que existía en cada institución sobre su participación en el clúster se puede mencionar que en las instituciones vinculadas al sector público no se habla de consenso sino de decisión política de promocionar el proyecto y en el caso de las instituciones técnicas se hace referencia a que su participación de acompañar el proyecto estuvo relacionada estrictamente a que se trataba de una tarea laboral como otras que se desarrollan en su ámbito de actuación” (Rosales, 2014: 48)

“[...] vamos a empezar por el sector público, el gobierno local, regional, donde capitaliza eso como un logro porque realmente es un logro de una iniciativa de ellos de apoyo para que se dé la gestión de esto, lo mismo que el Ministerio de Agricultura” (E1, 21 de octubre de 2015).

*Los agentes del mercado.* En el caso de las políticas de residuos peligrosos el lugar preponderante se otorgó a las corporaciones transnacionales y empresas del sector concentrado del capital nacional, en tanto agentes más adecuados para el logro de una gestión ambientalmente adecuada.<sup>12</sup> Lo que implica, específicamente, que estas corporaciones fueron identificadas como las más aptas para el logro de la transferencia de tecnologías limpias necesarias para el logro de un desarrollo sustentable (Chudnovsky y López, 2003; Foa Torres, 2014).

En relación con la gestión de residuos peligrosos en Córdoba esta concepción condujo a que este mercado se centralice a través de las dos más importantes tratadoras de desechos tóxicos de la provincia: la cementera transnacional suiza Holcim por intermedio de la operadora ambiental Ecoblend (*Geocycle*) con el método del coprocesamiento y en uno de los principales grupos económicos de la Argentina, el Grupo Roggio por intermedio de su empresa TAYM con el método de celdas de seguridad (Foa Torres, 2016a).

Por otro lado, en el caso del Clúster Quesero de Villa María los agentes protagonistas del proceso fueron ochenta y ocho pequeñas y medianas empresas queseras de la región que, como se señaló, poseen una importante participación en la producción nacional de quesos 18% pero que, al mismo tiempo, son heterogéneas entre sí acerca de su tamaño (medido en términos de recepción de litros de leche diarios: Prosap, 2013). Llegando un subgrupo de pequeñas empresas al número de cincuenta y nueve del total de ochenta y ocho.

Cabe destacar que del proceso asociativo fue excluida expresamente la transnacional canadiense Saputo que por sí sola concentra alrededor del 9% de la producción nacional (Prosap, 2013; Rosales 2014). Orientándose, de tal manera, a los agentes locales sujetos a un importante nivel de vulnerabilidad frente a las inestabilidades de precios y de mercado, especialmente el subgrupo mayoritario dentro del clúster de pequeñas empresas (Rosales, 2014). En tal sentido, el proceso asociativo se propone brindar acceso a herramientas para la mejora de la competitividad de estas empresas.

*Organismos de ciencia y tecnología intervinientes.* En las políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en Argentina y América Latina intervino decisivamente la cooperación internacional alemana por intermedio de la Sociedad de Cooperación Técnica (GTZ) de ese país (Foa Torres, 2014, 2016). Esta cooperación fue vehiculizada por la Unidad Conjunta de la Cepal y el Pnuma. Eso en cuanto, como se dijo, la ciudad de Córdoba fue caso testigo de las políticas de 'gestión ambientalmente adecuada' promovidas por esas instituciones (Acuña, 1997; Cepal, 1997).

Asimismo, cabe destacar que las principales evaluaciones y proyecciones de riesgo ambiental en Argentina durante los primeros años de implementación de la Ley de Residuos Peligrosos n.º 24.051 fueron efectuadas por el Banco Mundial mediante el informe "La contaminación ambiental en la Argentina: Problemas y opciones para su gestión" (1995) y el "Sistema de proyección de contaminación industrial" (Hemamala *et al.*, 1994).

12 "Entonces yo creo que el hecho de que exista TAYM, que exista ECOBLEND, me parece excelente. ¿Si no dónde estarían todos esos productos? En la calle..." (E3, 19 de abril de 2012).

Por el contrario, en el caso del Clúster Quesero de Villa María las instituciones de ciencia y tecnología intervinientes fueron tanto del orden nacional, pero con vastos antecedentes de trabajo en la región como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), como locales por ejemplo la Escuela Superior Integral de Lechería (ESIL) de Villa María. Asimismo, dentro del clúster otras instituciones técnicas de apoyo son la Universidad Tecnológica Nacional Villa María y la Universidad Nacional de Villa María (Prosap, 2013).

*Organizaciones del tercer sector.* Con relación al tercer sector, el sentido dominante en las políticas de residuos peligrosos se orientó a la promoción, difusión y financiamiento de organizaciones no gubernamentales ambientalistas que, en el medio local, fuesen capaces de crear:

[...] las condiciones para mejorar en interés propio la protección ambiental o para fomentarla a través de la controversia social entre los damnificados y sus organizaciones (asociaciones, ONGs), por un lado, y las entidades públicas del ramo, por el otro. Estas medidas pueden contribuir a promover estructuras de codeterminación democrática y al surgimiento de portavoces reconocidos que articulen las demandas de los afectados por el impacto ambiental (Scholz, 1993: 28).

En ese marco, fue relevante hacia comienzos de la década de 1990 la intervención de la Fundación Friedrich Ebert (E4, 23 de mayo de 2012) y la Fundación para la Defensa del Medio Ambiente, alemana y cordobesa, respectivamente (Funam) (FFE-Funam, 1991). Por el contrario, en el caso del Clúster Quesero se destacó la intervención de asociaciones de pequeños y medianos productores como la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas (Apymel) y la Asociación Pymes Lácteas Cordobesas (Pylacor) que promueven estrategias asociativas y de innovación para el sector.

*Beneficios ambientales o ecológicos.* Sobre los sistemas de gestión ambiental considerados como adecuados en el caso de las políticas de residuos peligrosos, se consideró que el acceso al desarrollo sustentable se lograría mediante dos mecanismos principales. Por un lado, la transferencia de tecnologías limpias viabilizada en la operatoria intrafirma de las corporaciones transnacionales o mediante la incorporación de las mismas por parte de los grupos económicos de capitales nacionales de alto nivel de competitividad. Por otro lado, la incorporación del aparato productivo nacional a las reglas y requerimientos ‘verdes’ internacionales y transnacionales, por medio de la liberalización económico-comercial, exigió la adaptación a esas normativas a todo el heterogéneo arco productivo y, por tanto, el cumplimiento de estándares supuestamente adecuados para la protección ambiental (Foa Torres, 2016a).

Pero tales supuestos ‘beneficios ambientales’ entrañaron, por un lado, importantes riesgos y perjuicios para las empresas nacionales de baja competitividad. Mientras que, por el otro, el proceso de transnacionalización y centralización de la economía, efecto de la implementación del patrón neoliberal de desarrollo sustentable, no fue capaz de suprimir los peligros ambientales, sino que por el contrario condujo a otros riesgos y formas de contaminación (Foa Torres, 2014, 2016).

En el caso del Clúster Quesero de Villa María a asociación de productores pequeños y medianos se orientó a la elaboración e implementación de un Plan de Mejora Competitiva conducido técnicamente por el Prosap (2013, 2014). El mismo tuvo por finalidad definir los objetivos del clúster, entre los que se incluyó a su institucionalización, la estandarización de la calidad de sus productos, la innovación, el desarrollo comercial en mercados nacionales e internacionales y la instalación de una cámara de maduración para la producción conjunta de productos (Prosap, 2013).

Acerca de la institucionalización, el proyecto propuso una figura jurídica novedosa: 'Asociación *Ad Hoc*' que aún (a la fecha de redacción de este artículo) no ha sido formalizada como tal por la Dirección de Inspección de Personas Jurídicas de la Provincia de Córdoba. Tal organismo está compuesto de tres órganos: la Asamblea o Foro (conformado por la totalidad de los actores vinculados y con función de control), el Directorio (con función ejecutiva) y la Gerencia Operativa (con función de vinculación de organismos ejecutores y el Directorio) (Prosap, 2014). Asimismo, incluyó el objetivo de regularizar a las empresas del clúster según las normativas de las diferentes jurisdicciones.

En este último punto, la problemática del tratamiento de efluentes industriales tiene un lugar central, desde el momento en que parte de las empresas carecen de la habilitación definitiva por parte de la autoridad aplicación provincial.<sup>13</sup> No obstante, en el año 2012 a solicitud del Clúster Quesero de Villa María y las asociaciones Pylacor y Apymel, el gobierno provincial llevó adelante el proyecto 'Tratamiento de efluentes industriales Pymes Lácteas' orientado a facilitar la concreción de un 'Sistema de Tratamiento de Efluentes' que debido a 'los costos económicos que implica' el sector no puede llevar adelante dificultando la obtención de 'certificaciones, créditos blandos' y que, por tanto, conduce a que "se cierren puertas de mercados internacionales" (Secretaría de Alimentos, 2012).

*Financiamiento.* Por último, el financiamiento para el desarrollo sustentable se fundó, en el caso de los residuos peligrosos, en el principio 'el que contamina paga' como criterio a ser aplicado de manera igualitaria para los diversos agentes del mercado. Eso implicó el deber para cada uno de ellos de hacer frente a los gastos emergentes de las reglas y estándares verdes del mercado según sus capacidades, incluidos los procesos de certificación de normas transnacionales ISO (Foa Torres, 2016b). Esto condujo a una posición claramente desfavorable de las Pymes que fueron identificadas, incluso, como 'perdedoras' del proceso de ecologización (Cepal, 1995a; Banco Mundial, 1995; Sorsa, 1995).

A diferencia de eso, en el caso del Clúster Quesero de Villa María el financiamiento para la estandarización de la producción se apoyó, por un lado, en Aportes No Reembolsables del Estado Nacional<sup>14</sup> y, por el otro, en cooperación técnica de organismos nacionales, provinciales y locales.

13 "Tienen habilitación provisoria se llama, porque están habilitadas, pero como el tratamiento de efluentes no se cumple [...] están habilitadas tienen un número pero es provisoria se llama así" (E2, 4 de julio de 2014).

14 "Aportes no reembolsables, por ejemplo, hay para hacer dulce, si uno va y averigua en todas las instituciones" (E1, 21 de octubre de 2015).

### 3.3. Características generales de cada proceso

En términos generales, la principal orientación de la gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos fue la promoción de la liberalización del mercado con la consecuente ‘competencia perfecta’ entre agentes del mismo, favoreciendo de tal modo la concentración y centralización del mercado de operadores en una empresa transnacional (Holcim por intermedio de Ecoblend) y un grupo del sector concentrado nacional (Roggio) (Foa Torres, 2016a).

Por el contrario, en el caso del Clúster Quesero de Villa María la política se orientó a promover y preservar a un conjunto de productores pequeños y medianos, de manera tal de evitar mayores niveles de concentración del mercado de la producción quesera en empresas transnacionales.

El instrumento de política de desarrollo sustentable utilizado en este caso fue la iniciativa de desarrollo de clústeres, es decir, un mecanismo asociativo de carácter público-privado y de escasos antecedentes a escala nacional, que permitiera la producción conjunta y la mejora en la competitividad asociada de los diferentes productores involucrados. Por el contrario, en el caso de los residuos peligrosos el instrumento principal fue el de internalización de costos indiscriminada entre generadores nacionales, locales, pequeños, medianos o grandes.

Mientras la forma clúster es una herramienta de política que busca lograr la articulación productiva, la formalización de pequeñas y medianas empresas y la consideración de las particularidades de cada emprendimiento para el fortalecimiento de sus capacidades y la reducción colectiva de las vulnerabilidades comunes (Dirven, 2006); en el caso de los residuos peligrosos no se hizo hincapié en la heterogeneidad de los agentes económicos involucrados, lo cual conllevó a una penalización de hecho de aquellas pequeñas y medianas empresas incapaces financiera y técnicamente de adaptarse a las nuevas reglas internacionales y transnacionales del desarrollo sustentable.

De tal manera, mientras el clúster, como se señaló, puede favorecer la demanda colectiva de prestación de servicios ambientales a un costo adecuado a las condiciones y escalas de producción de sus miembros, la ‘gestión ambientalmente adecuada’ no elimina los riesgos ambientales, sino que instaura otros procedimientos riesgosos (como el coprocesamiento y las celdas de seguridad) en el marco de cierta forma de ordenamiento del mercado.

Por otro lado, mientras la política de iniciativa de clústeres busca favorecer la producción real y sostener a sectores significativos sobre fuentes de trabajo mediante la facilitación de cooperación técnica, financiamiento y subsidios estatales; la de residuos peligrosos puede llevar al encarecimiento de costos por parte de los generadores de esos desechos y, aún más, a la transferencia de recursos desde estos hacia los prestadores de los servicios de tratamiento y disposición final.

---

“[...] si estás en el clúster ya un montón reciben aportes no reembolsables del Gobierno Nacional, del mismo PROSAP para mejorar lo que es calidad, con esa calidad hacer el queso que desarrollaron para comercializar en conjunto y madurar en un lugar también en común” (E2, 4 de julio de 2014).

Tabla 2  
Comparación entre políticas

Políticas	<i>Gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos</i>	<i>Iniciativa de desarrollo de clústeres: Clúster Quesero de Villa María</i>
Ejes de problematización		
<i>Contexto de implementación</i>	Patrón de desarrollo sustentable. Proceso de ecologización. Expansión global de industria del ambiente.	Ruptura del consenso ambiental internacional. Giro a la izquierda en América Latina. Crisis del campo.
<i>Rol del Estado</i>	Políticas de autocontrol empresarial. Función registral del Estado.	Intervención decisiva en conformación, primeras etapas y articulación decisiva para proceso asociativo.
<i>Agentes del mercado protagónicos</i>	Corporaciones transnacionales. Agentes de los sectores más concentrados y de mayor competitividad de la economía nacional. En el caso Córdoba: Holcim y Grupo Roggio.	Pequeñas y medianas empresas (88 en total) con bajo nivel de competitividad y alta vulnerabilidad. Se excluye del clúster a la transnacional Saputo.
<i>Organismos de ciencia y tecnología intervinientes</i>	Intervención decisiva de la cooperación alemana por medio de la GTZ y de la unidad conjunta Cepal/Pnuma. Principales evaluaciones y proyecciones de riesgo ambiental de la industria argentina efectuados por el Banco Mundial.	Organismos locales de ciencia y tecnología: INTA, Funesil. Otras instituciones técnicas de apoyo: UTN Villa María y UNVM.
<i>Organizaciones del tercer sector (propósito)</i>	Promoción de organizaciones no gubernamentales ambientalistas (para la concienciación ambiental y traducción de reclamos populares) Friedrich Ebert, Funam.	Asociaciones que nuclean a productores lácteos pequeños y medianos para el desarrollo de estrategias de asociativismo. Apymel, Pylacor.
<i>Sistemas de gestión ambiental/ Beneficios ambientales</i>	Transferencia de tecnologías limpias intrafirma y estandarización de producción según normas verdes transnacionales.	Estandarización de producción para la producción asociada. 'Asociación Ad Hoc' para la regularización jurídica y ambiental.
<i>Financiamiento</i>	Primacía del principio 'el que contamina paga': cada agente económico según su capacidad. Pymes como 'perdedoras' del proceso de ecologización.	Aportes estatales no reembolsables. Cooperación técnica de organismos nacionales, provinciales y locales.
<i>Principal instrumento de gestión ambiental</i>	Ordenamiento del mercado ambiental para la 'competencia perfecta'. Establecimiento de condiciones para el libre mercado de residuos peligrosos.	Iniciativa de desarrollo de clúster. Promoción de estrategia asociativa. Mejora de competitividad de sector PYME. Intervención estatal en el mercado a favor de agentes locales más vulnerables.

Fuente: Elaboración propia (2017).

#### 4. A modo de conclusión: la comparación entre lógicas

Como se ha podido apreciar, la comparación de políticas en la teoría política del discurso no hace hincapié en el método sino en el problema de investigación. En este artículo, ha permitido la identificación y diferenciación de lógicas antagónicas en el campo de las políticas de desarrollo sustentable y ambiental.

Cuando hablamos de una lógica política hacemos referencia a un modo de caracterizar las reglas y modos en que se desenvuelven ciertas prácticas socio-discursivas, así como la manera en que surgieron, fueron defendidas, se naturalizaron o transformaron (Glynos & Howarth, 2007). De tal modo, una lógica no busca ni la subsunción causal de fenómenos a leyes científicas ni reducir el análisis al relevamiento de las interpretaciones de primer orden de los actores. Sino la condensación de las regularidades discursivas y los conceptos nodales identificados en una caracterización general de las prácticas sociodiscursivas en cuestión. En tal sentido, se procura no solo precisar a una lógica dominante sino, al mismo tiempo, a la/s lógicas alternativa/s o antagónicas (Foa Torres, 2015).

En tal sentido, en el ámbito de las políticas de desarrollo sustentable en Córdoba, a partir del método comparativo, fue posible identificar a una lógica dominante que denominamos *de la técnica ambiental*, en base al caso de la gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en Córdoba, y a una alternativa o antagónica denominada *de la soberanía sustentable*, sostenida en el caso de la iniciativa de desarrollo de clústeres. A modo de conclusión, se identificarán a continuación las diferencias más relevantes entre estas lógicas.

En primer lugar, mientras en la técnica ambiental adquiere centralidad la experiencia internacional para la formulación de las políticas de desarrollo sustentable, en la soberanía sustentable el eje está puesto en las condiciones locales de producción. En segundo lugar, el ordenamiento del mercado en la técnica ambiental se basa en políticas pasivas del Estado basadas en el establecimiento de reglas, instituciones y normativas para el 'libre juego' entre agentes económicos locales, nacionales y transnacionales. Por el contrario, en la soberanía sustentable el Estado tiene un papel central en la promoción del desarrollo sustentable mediante instrumentos de política de articulación público-privada.

Por otro lado, mientras en la primera de las lógicas las inversiones de corporaciones transnacionales son significadas como el motor para el desarrollo sustentable mediante la transferencia simplificada de tecnologías limpias, en la segunda de ellas el eje de la sustentabilidad está puesto en la promoción y sostenimiento de pequeños y medianos productores locales. De tal manera, en tanto en la técnica ambiental el proceso de transnacionalización de las economías es abordado de modo adaptativo, en la soberanía sustentable se busca la intervención en favor de sectores y emprendimientos locales de diferente nivel de vulnerabilidad ante tal proceso.

Asimismo, acerca de los riesgos más destacados para cada lógica, en la dominante se hace énfasis en los peligros posibles de emerger frente a un desarrollo

industrial argentino (Foa Torres, 2016a, 2016b), mientras en la lógica alternativa pasa por la posible desaparición de emprendimientos o sectores productivos de baja competitividad.

Por último, mientras la lógica de la técnica ambiental se anudó a la consolidación en los años noventa del modelo de acumulación por valorización financiera instaurado con la última dictadura cívico-militar (Basualdo, 2009), la de la soberanía sustentable se anuda a procesos económicos cualitativamente diferentes que si bien no lograron la transformación de la forma de acumulación dominante se presentaron como una instancia de transición con continuidades y rupturas respecto del proceso anterior (Basualdo, 2009).

Tabla 3  
Comparación entre lógicas

Lógica política	Técnica ambiental	Soberanía sustentable
Aspectos relevantes		
<i>Modos de significar a lo 'ambientalmente adecuado'</i>	Centralidad de la experiencia internacional para la formulación de políticas de desarrollo sustentable	Énfasis en condiciones locales de producción
<i>Ordenamiento del mercado</i>	Políticas pasivas para el 'libre juego' del mercado	Políticas activas. Centralidad del Estado en la promoción y financiamiento del desarrollo sustentable
<i>Principal impulsor del desarrollo sustentable-</i>	Inversiones de corporaciones transnacionales	Agentes de la economía social e informal
<i>Frente a proceso de transnacionalización</i>	Adaptación	Promoción de sectores y productores locales
<i>Riesgos más destacados</i>	Desarrollo industrial argentino	Desaparición de emprendimientos productivos vulnerables
<i>Forma de acumulación dominante</i>	Valorización financiera	Etapa de transición

Fuente: Elaboración propia (2017).

## 5. Bibliografía

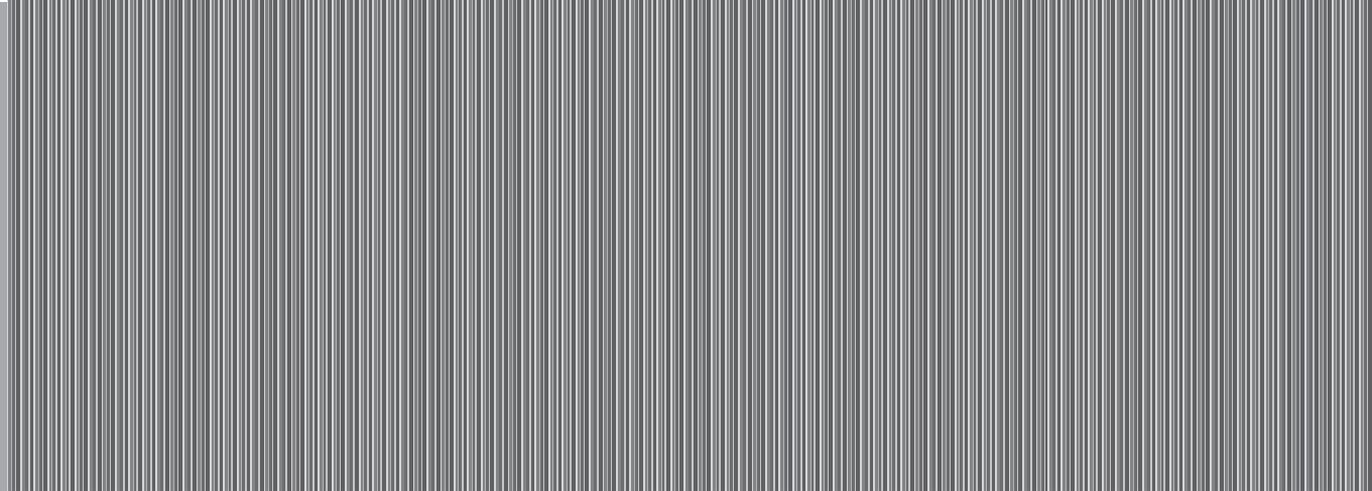
- Arditi, Benjamín (2009). “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?”. *Ciencias Sociales Unisinos* n.º 3, vol. 5: 232-246.
- Basualdo, Eduardo (2009). “Evolución de la economía argentina en el marco de las transformaciones de la economía internacional de las últimas décadas”. En Enrique Arceo y Eduardo Basualdo, comp. *Los condicionantes de la crisis en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- Castañeda, Jorge (2006). “Latin America’s Left Turn”. *Foreign Affairs* n.º 3, vol. 85: 28-43.
- Chudnovsky, Daniel y Andrés López (2003). “Diffusion of environmentally friendly Technologies by multinational corporations in developing countries”. *International Journal of technology Management and Sustainable Development* vol. 2: 1, 5-18.
- Clapp, Jennifer (1998). “The Privatization of Global Environmental Governance: ISO 14.000 and the Developing World”. *Global Governance* n.º 4: 295-316.
- \_\_\_\_\_ (2002). “ISO Environmental Standards: Industry’s Gift to a Polluted Globe or the Developed World’s Competition-Killing Strategy?”. *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2001/2002*: 27-33.
- Dirven, Martine (2006). “Conceptos básicos: clústers, encadenamientos y alianzas productivas”. *Encadenamientos productivos, clúster y desarrollo*. Santiago de Chile: Indap.
- Foa Torres, Jorge (2012). “Una evaluación crítica de los estudios de políticas públicas ambientales: hacia un análisis discursivo y de crítica a la ideología de las políticas”. *Pensamiento plural* n.º 9: 98-129.
- \_\_\_\_\_ (2013). “La dimensión jurídico-normativa en los estudios de políticas públicas ambientales: una evaluación crítica desde la teoría política del discurso”. *Perspectivas en Políticas Públicas*, vol. 6 n.º 12: 55-110.
- \_\_\_\_\_ (2014). “Lógica del riesgo y patrón de desarrollo sustentable en América Latina. Córdoba”. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Córdoba (inédita).
- \_\_\_\_\_ (2015). “Posmarxismo y análisis de políticas públicas: fundamentos ontológicos, bases epistemológicas y estrategias metodológicas para el estudio de políticas desde la teoría política del discurso”. *Postdata* n.º 20, vol. 2: 353-385.
- \_\_\_\_\_ (2016a). “Lógica de la gestión ambientalmente adecuada y patrón de desarrollo sustentable en América Latina: el tema emblemático de las políticas de residuos peligrosos en Argentina en los años 90”. *Revista Luna Azul* n.º 42: 293-318.
- \_\_\_\_\_ (2016b). “Derecho ambiental internacional y lógica del riesgo: una aproximación crítica al principio “el que contamina paga”. *Raigal* n.º 1: 65-77.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Política ambiental y desarrollo sustentable: un enfoque latinoamericano*. Villa María: Eduvim (en prensa).
- Glynos, Jason & David Howarth (2007). *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory*. United Kingdom: Routledge.
- Hajer, Maarten (2005). “Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental politics: From Acid Rain to BSE”. En Howarth y Torfing. *Discourse Theory in European Politics*. United Kingdom: Palgrave.

- Hora, Roy (2010). “La crisis del campo del otoño de 2008”. *Desarrollo Económico* n.º 197, vol. 50: 81-111.
- Hurrell, Andrew & Sengupta Sandeep (2012). “Emerging Powers, North-South relations and global climate politics”. *International Affairs* n.º 3, vol. 88: 463-484.
- Kummer, Katharina (1998). “Transboundary movements of hazardous wastes: learning from regional free trade regimes?”. *Trade and Environment: Bridging the Gap*. The Hague: Cameron May.
- Lipman, Zada (1998). “Trade in Hazardous Waste: Environmental Justice Versus Economic Growth. Environmental Justice and Legal Process”. *Conference on Environmental Justice*, Melbourne.
- Laclau, Ernesto (2000). “La imposibilidad de la sociedad”. *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (2000). “Posmarxismo sin pedidos de disculpas”. *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lomnitz, C. (2006). “Latin America’s rebelión: will the new left set a new agenda”. *Boston Review*, septiembre-octubre.
- Najam, Adil (2005). “Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement”. *International Environmental Agreements* n.º 5: 303-321.
- Rosales, Mercedes (2015). “El Clúster Quesero de Villa María, ¿una estrategia de desarrollo local-regional?”. Tesis de Grado, Licenciatura en Desarrollo Local-Regional, Universidad Nacional de Villa María (inédita).
- Sanz Cerbino, Gonzalo (2012). “Burguesía agraria, conflictividad política y quiebres institucionales. Argentina, 1975-2008”. *Polis* n.º 31, vol. 11.
- Saur, Daniel (2008). “Categorías intermedias y producción de conocimiento”. En Da Porta y Saur. *Giros teóricos en las Ciencias Sociales y Humanidades*. Córdoba: Comunicarte.

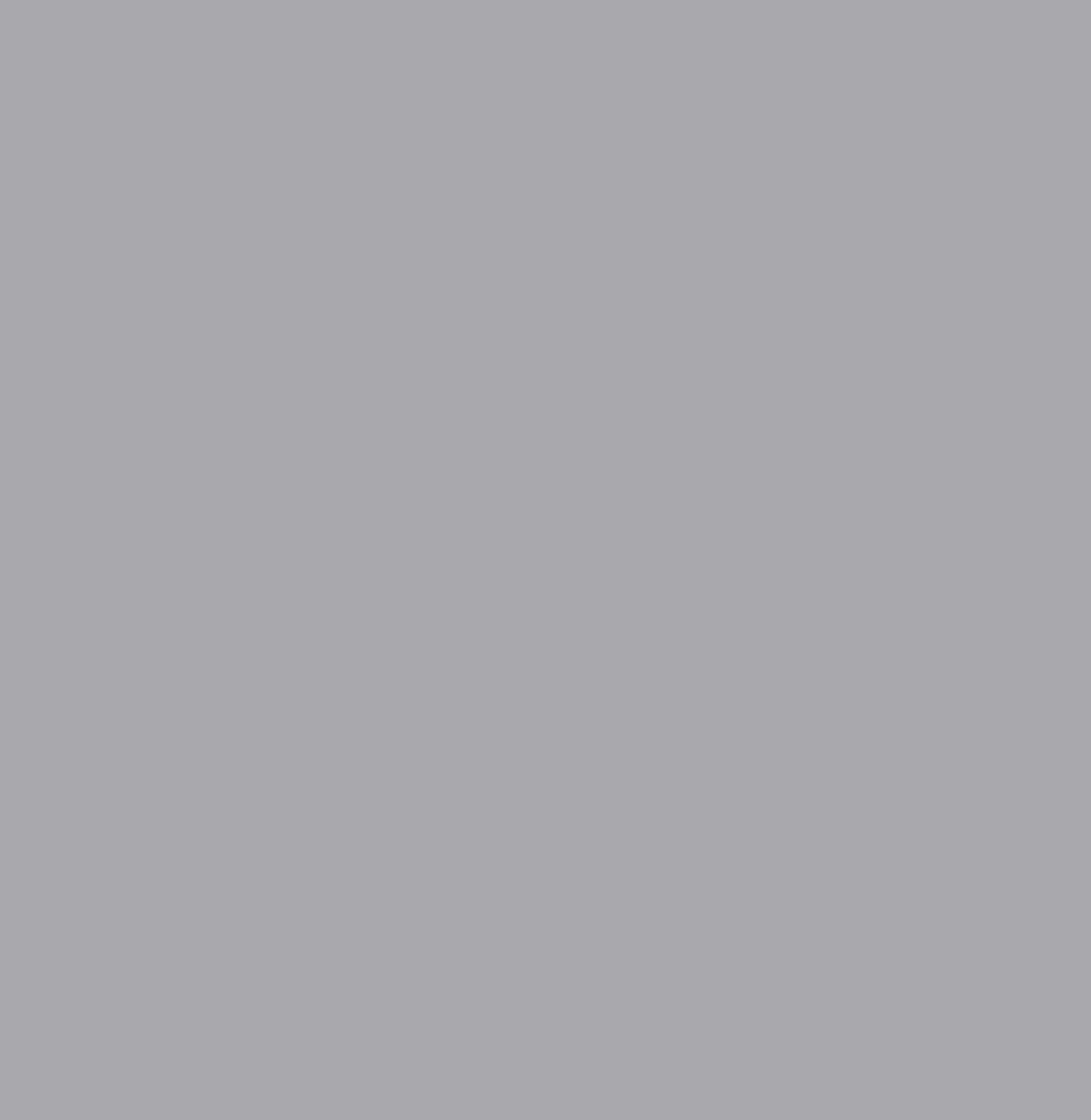
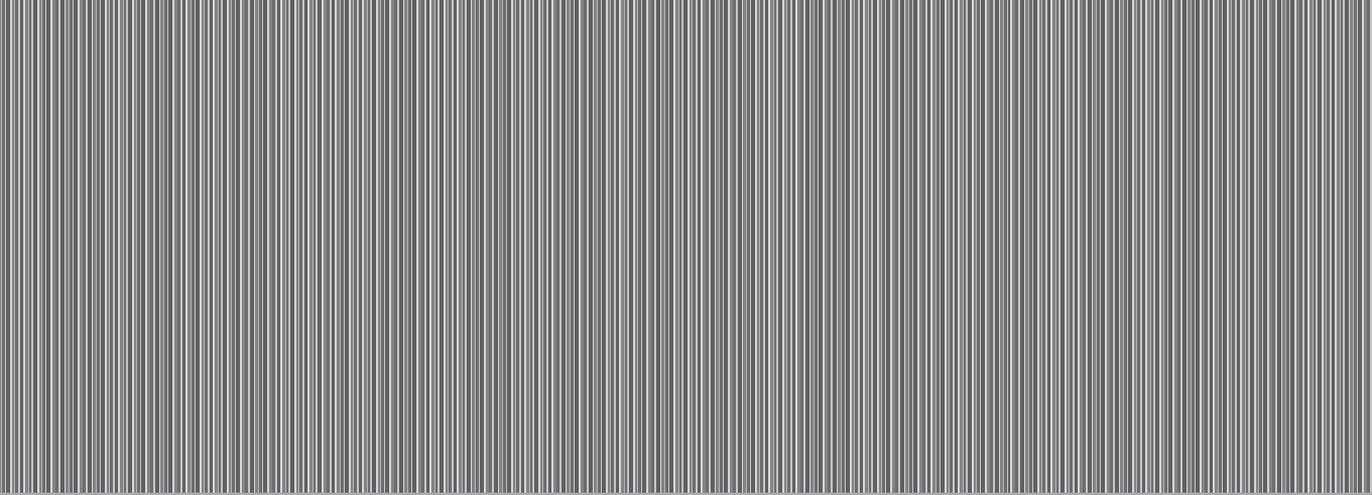
### Fuentes documentales, entrevistas y audios

- Acta Asamblea Constitutiva del “Clúster Quesero de Villa María”, 17 de marzo de 2011, Villa María.
- Acuña, G. (1997). *El marco institucional ambiental para una política de gestión de residuos en países seleccionados de América Latina: análisis a la luz de la experiencia internacional*. Santiago de Chile: Cepal/GTZ.
- Alsogaray, M. (1998). “Un modelo práctico”. Reportaje a María Julia Alsogaray por Mara Bugoni y Carlos Cañas. En *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, año 5, n.º 12: 9-14.
- Banco Mundial (1995). *La contaminación ambiental en la Argentina: temas y opciones para su gestión*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Comisión Económica para América Latina [Cepal] (1995a). “Medio ambiente y comercio internacional en América Latina y el Caribe”. En SELA/Unctad: *Comercio y medio ambiente: el debate internacional*. Caracas: Nueva Sociedad.

- \_\_\_\_\_ (1995b). *Lista de publicaciones producidas por la unidad conjunta Cepal/Pnuma de desarrollo y medio ambiente*. Santiago de Chile: Cepal.
- \_\_\_\_\_ (1997). “Descripción de las actividades realizadas durante el bienio 1996-1997, para promover y apoyar la cooperación técnica entre países en desarrollo en la región”. Recuperado el 12/11/12 de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/4394/II.html>.
- Durán de la Fuente, Hernán (1994). *Políticas para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos: el caso de los residuos sólidos urbanos e industriales en Chile a la luz de la experiencia internacional*. Santiago de Chile: Cepal/Pnuma/GTZ.
- E1, 21 de octubre de 2015: Entrevista n.º 1, informante clave, presidente del Clúster Quesero de Villa María.
- E2, 4 de julio de 2014: Entrevista n.º 2, informante clave, coordinadora del Clúster Quesero de Villa María.
- E3, 19 de abril de 2012: Entrevista n.º 3, informante clave, Ing. Quím. Alberto Ferral.
- E4, 23 de mayo de 2012: Entrevistado n.º 4, informante clave, funcionario de la Comisión Económica para América Latina (Cepal).
- Fundación Friedrich Ebert/Fundación para la Defensa del Medio Ambiente [FFE/Funam] (1991). *Directorio ambiental: entidades gubernamentales y no gubernamentales de la provincia de Córdoba*. Córdoba: Fundación Friedrich Ebert.
- Hemamala, H., M. Paul, S. Manjula, S. y D. Wheeler (1994). *The Industrial Pollution Projection System (IPPS)*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Programa de Servicios Agrícolas Provinciales [Prosap] (2012). *Estudio de línea de base. Proyecto: Iniciativa de Desarrollo del Clúster Quesero de Villa María (Córdoba)*. Buenos Aires: Prosap.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Plan de mejora competitiva: Clúster Quesero de Villa María*. Villa María: Prosap.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Definición y objetivos del programa*. Recuperado el 27/6/14 de [http://www.prosap.gov.ar/m\\_DefinicionObjetivos.aspx](http://www.prosap.gov.ar/m_DefinicionObjetivos.aspx).
- Scholz, I. (1993). *Requerimientos ambientales a productos de consumo en Alemania y sus efectos sobre las exportaciones de los países en desarrollo*. Berlín: Instituto Alemán del Desarrollo.
- Secretaría de Alimentos (2012). *Proyecto tratamiento de efluentes industriales Pymes lácteas*. Córdoba: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos de la Provincia de Córdoba.
- Sorsa, P. (1995). “El medio ambiente en el contexto del comercio internacional”. En SELA/ Unctad: *Comercio y medio ambiente: el debate internacional*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Unidad de Cambio Rural [UCAR] (2014). “Institucional”. Recuperado el 27/6/2014 de <http://www.ucar.gob.ar/index.php/institucional/acerca-de-la-ucar>.



# Entrevistas



# Políticas y regímenes de bienestar social en América Latina y el Caribe: entre derrotas, transiciones y avances lentos

*Policies and regimes of social welfare  
in Latin America and the Caribbean: Defeats,  
transitions and slow progress*

Entrevista a Pablo Andrade Andrade  
Docente e investigador  
de la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador  
Correo electrónico: pablo.andrade@uasb.edu.ec

Por Javier Monroy Díaz  
Editor de la revista *Estado & comunes* del IAEN, Ecuador  
Correo electrónico: ejaviermonroy@hotmail.com

*Elaborado: 14-septiembre-2017. Aceptado: 28-septiembre-2017.*



Fotografía: Universidad Andina Simón Bolívar.

*Pablo Andrade Andrade*

Pablo Andrade Andrade es licenciado en Psicología Clínica por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, máster en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador y Ph.D. en *Social & Political Thought* por la Universidad de York en Canadá. En el 2008 fue *Senior Associate Member* en el *St. Antony's College* de la Universidad de Oxford (Reino Unido), y

entre 2005-2006 fue integrante del *Center for Social Theory and Comparative History* de la Universidad de California en los Ángeles (Estados Unidos). Su trabajo como investigador se ha centrado en la economía política del desarrollo latinoamericano, la teoría democrática y los estudios del Estado. En los dos últimos años se ha dedicado a investigar temas relacionados con la gobernanza ambiental y las capacidades estatales. Es autor de *Política industrial selectiva y nuevo modelo de desarrollo* (2015), *Democracia y cambio político en Ecuador: liberalismo, política de la cultura y reforma institucional* (2008) y editor de *La Gobernanza Ambiental en Ecuador: Historia, presente y desafíos* (2015) y *Constitucionalismo autoritario: los nuevos regímenes en los Andes* (2005), entre otras importantes publicaciones.

Para Pablo Andrade, hay que ser cuidadosos cuando se habla de la ‘ola rosa’ y de los regímenes de bienestar social en América Latina y el Caribe. No todos son iguales, cada uno tiene una especificidad propia a nivel de tendencias, ideologías, actores, causas y modos de acción. Igual sucede con la supuesta ‘ola azul’ de derecha. Bajo una mirada propositiva, comparativa y focalizada, Andrade también nos ofrece su punto de vista sobre temas relacionados como la inversión social y la política económica del Gobierno de Lenín Moreno, la movilidad humana y sus consecuencias directas sobre el empleo y el acceso a servicios básicos y el impacto del posconflicto colombiano en la región. Finalmente, emite su opinión sobre el panorama de las tendencias políticas y de las derrotas partidistas en América Latina, sin olvidar el cambio de mando y la transición política más importante de todas: Cuba.

*¿Cuáles pueden ser los alcances y los límites de la inversión y política social del actual Gobierno ecuatoriano?*

De lo enunciado por el Gobierno, el gran plan de política social es ‘Toda una Vida’. Veamos qué se ha hecho y de allí avanzamos un poco más. ‘Toda una Vida’ tiene un modelo de campaña en el cual se ha anunciado una inversión en recursos, no solamente económicos, sino humanos muy fuertes e interesantes, que abarcaría un período de cuatro años. Este tipo de despliegue —el de una campaña— se caracteriza por una gran intensidad y por el uso del Estado por parte del presidente de manera concentrada. Esto último se lograría con la creación de la Secretaría Técnica Plan Toda una Vida, que tiene rango de ministerio, es decir, un rango muy alto. Adicionalmente, el Presidente ha usado una parte de su capital político para negociar con alcaldes y prefectos la creación de vivienda social a costos muy bajos.

**El Presidente ha usado una parte de su capital político para negociar con alcaldes y prefectos la creación de vivienda social a costos muy bajos.**

Como dije, la lógica de una campaña es intensiva y concentrada; esto es, busca generar resultados fácilmente medibles en un plazo corto. Por ejemplo, se habla de 200 000 viviendas gratuitas en cuatro años, lo cual es medible, como también es medible el efecto multiplicador que eso pueda tener. Eso es el aspecto más positivo del modelo de campaña. Como yo lo

entiendo, ‘Toda una Vida’ toma un elemento que ha estado presente en Ecuador desde 1997, más o menos, que es el Bono de Desarrollo Humano —mediante sus distintas reencarnaciones— y lo complementa con un conjunto de nuevos elementos: a los cuidados materno-infantiles que están directamente ligados a la condicionalidad del bono se le añade un componente de expansión de servicios de salud para las familias, a la condicionalidad atada a la educación de los niños se le adjuntarán otras medidas promotoras de la acumulación de capital humano, y todo esto se completa con el acceso a vivienda.

Dicho esto, este tipo de políticas sociales basadas en campañas, si uno compara con lo ocurrido en otros países, pueden ser eficientes y obtener los resultados en los tiempos en que se propone si cuentan con una amplia militancia más allá del Estado que apoya esas campañas. Pero las campañas tienen un problema: normalmente se agotan y su continuidad institucional con frecuencia es dudosa. Dos elementos ponen en duda esa continuidad. Primero, es difícil mantener el nivel de concreción e intensidad en el tiempo por lo costoso de las inversiones. Segundo, si la campaña es exitosa entonces habrá cambiado las condiciones de partida, y esto requiere diseñar e implementar políticas adaptadas a la nueva situación.

En Ecuador existen dos sistemas de protección social: un sistema contributivo, centralizado en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), y un sistema no contributivo conformado por el Ministerio de Salud Pública y, de alguna manera, el Ministerio de Educación y otras agencias estatales de creación reciente. La diferencia entre uno y otro sistema es que en el caso del sistema contributivo no es universal; es decir, está abierto solo a aquellos que contribuyen. Si usted quiere atenderse en un hospital del IESS normalmente tiene que tener un trabajo formal reconocido. No pasa lo mismo con el Ministerio de Salud. Si usted necesita de un servicio de salud y es llevado a cualquier hospital público, este lo atiende simplemente por vivir en este país. Este derecho se extiende también a los ciudadanos extranjeros que residen en Ecuador.

La diferencia, además, va por otro lado: en pensiones, que es otro mecanismo de la protección social. Si usted es un afiliado al IESS y perdió su empleo en el sector formal de la economía tiene derecho a recibir un salario que le permita su supervivencia de acuerdo al monto que contribuyó con su empleo inmediatamente anterior. Este salario sirve como puente para cubrir una brecha entre un trabajo y el otro. Si usted trabaja en el sector informal, como ocurre con la mayor parte de los trabajadores ecuatorianos, dado que no contribuyen —a menos que sea un contribuidor voluntario, que es un caso raro— no puede acceder a esos beneficios ya que no aporta a la caja común que proporciona esos servicios. Sobre estos elementos no hay ninguna iniciativa nueva por parte de este Gobierno.

En las recientes declaraciones del ministro de Educación, el gerente general del IESS y del ministro de Salud Pública no hay ni una campaña por expandir la seguridad social, como tampoco de expandir los avances realizados por la política del anterior Gobierno. Entonces, lo que se ha dicho es que se van a corregir ciertos elementos de la política en salud y educación que pueden tener un efecto

perjudicial hacia los sectores rurales, no tanto hacia los sectores urbano marginales. Del resto, yo no veo mayor inversión ni mayores cambios.

*¿En qué medida la inversión extranjera es necesaria para enfrentar las dificultades económicas del Ecuador?*

La economía ecuatoriana tiene dos grandes problemas que están interrelacionados. Primero, es una economía altamente dependiente de las exportaciones de productos primarios como el petróleo, banano, café, camarón, cacao, etc. Segundo, es una economía pobremente diversificada; es decir, más allá del sector agrícola, la manufactura y los servicios están concentrados en muy pocas actividades. Para un inversor local o extranjero que quiera crear un negocio en Ecuador, le resulta más atractivo invertir en negocios que no son del sector industrial, lo

**No hay diversificación económica lo cual favorece la concentración de las actividades económicas y una pobre canasta exportadora.**

cual cierra el círculo de manera viciosa. En otras palabras, no hay diversificación económica, lo cual favorece la concentración de las actividades económicas y una pobre canasta exportadora.

La inversión extranjera puede ser un vehículo para salir de ese problema estructural. Pero, yo me atrevo a decir que la inversión doméstica es mucho más importante porque es más fácil para los que quieren apostarle a un negocio o expandir el que ya tienen, encontrar los incentivos para su inversión siempre y cuando exista una política activa de industrialización. Si usted observa la política anterior,

el cambio de matriz productiva fue muy activa al atraer inversión extranjera para la infraestructura y el consumo. Sin embargo, la política no logró estimular la diversificación del sector manufacturero o el de servicios. Parte de ese fracaso se debió al hecho que una buena parte de las inversiones en infraestructura no estuvieron atadas a condiciones de incorporación de insumos producidos nacionalmente. Otro elemento defectuoso fue que algunos de los productos de consumo podían haberse producido localmente, con las protecciones y condicionalidades adecuadas.

Los economistas neoliberales o más tradicionales que han comparado el comportamiento de las economías de la región en los últimos diez años en materia de inversión extranjera dicen que Ecuador ha quedado rezagado, mientras que Perú y Colombia han atraído inversión extranjera. De acuerdo, pero veamos cuál fue el efecto de esa inversión en cada uno de esos países. El efecto de la inversión extranjera en Ecuador fue el no facilitar la diversificación productiva, que fue lo que no ocurrió en Perú, donde si hubo tal diversificación aunque no necesariamente mediante el crecimiento de la manufactura o la exportación de los servicios. Los sectores manufactureros en Perú, en comparación con Ecuador, son mucho más grandes, poderosos, tienden a ser más internacionalizados y sus mercados van más allá del doméstico.

La gran diferencia es que en Perú existe una serie de mecanismos institucionales que permiten a los capitalistas nacionales asociarse, absorber de alguna manera la inversión extranjera internacional y conducirla hacia actividades que favorecen la diversificación productiva. Vemos que las políticas estatales sirven para dirigir y orientar tanto la inversión extranjera como al productor nacional que concentra su inversión en los sectores tradicionales o en el sector especulativo. Por ejemplo, el *boom* de la construcción tiene un gran componente especulativo que es contrario a su potencial de exportación; me explico, si bien no se puede exportar edificios pero sí es posible exportar ingeniería. Para que ocurra esto último las compañías constructoras tienen que innovar en tecnología de punta que les permita realizar actividades de construcción de mayor dificultad que un edificio.

Si se observa el tamaño de las compañías de ingeniería en Ecuador, estas son modestas, pequeñas y tecnológicamente obsoletas, todo lo cual nos impide exportar ingeniería. Independientemente del escándalo de la compañía Odebrecht, hay que reconocer que esta es una compañía que proporciona muchas divisas al Brasil por la exportación de servicios de ingeniería.

Para resumir, la inversión extranjera es necesaria para enfrentar las dificultades económicas del país pero más necesario aun es una política nacional activa que dirija y fomente el desarrollo de nuevas capacidades productivas en el país.

*¿Es viable la inversión doméstica en Ecuador? ¿Pueden el artesano y el pequeño y mediano inversor solventar estas dificultades económicas que atravesamos?*

No. Solo unos pocos de ese sector de medianos y pequeños empresarios podrán hacerlo, la mayoría van a desaparecer. Cuando yo planteo la necesidad de una política industrial activa me refiero, a la vez, a una política industrial selectiva; es decir, hay que saber a quién se apoya y en qué. Por ejemplo, el artesano que produce cerveza artesanal lo hace para un mercado doméstico; de hecho, hay una competencia monstruosa en el mercado local, pero muchos de estos productores van a desaparecer. Igual sucede con la producción de hierbas y té. Los que logren sobrevivir lo harán por asociación con grandes empresas establecidas como Supermaxi, Corporación El Rosado como proveedores. La misma estrategia vale para alternativas exitosas a los grupos económicos. Tomemos el ejemplo de Queserías de Bolívar, que funciona, a nivel macro, como una compañía con criterios de eficiencia y rentabilidad, pero a nivel micro está conformada por un conjunto de pequeños productores que —con un capital relativamente bajo pero bien administrado— logran producir una rentabilidad para el grupo en su conjunto. Es el triunfo del grupo lo que permite distribuir los beneficios hacia los pequeños y medianos campesinos empresarios de la compañía.

*¿Cómo garantizamos los derechos humanos, sociales y colectivos en escenarios en los cuales hay conflictividad moral, ética, ideológica?*

El gran problema del desarrollo es lograr la mayor inclusividad social posible, no digo total porque eso no es realista. Hay dos grandes instrumentos para obtener esa inclusividad: primero, tener un crecimiento económico rico en empleo, ya que eso favorece que las personas tengan un ingreso que les permita no satisfacer la totalidad de sus necesidades, pero sí transformar una parte importante de esas necesidades en demandas que pueden ser satisfechas por el mercado. Una persona que no tiene empleo está constantemente expuesta al riesgo de la pobreza, el hambre, la desnutrición e incluso la falta de dignidad social. En este sentido, el empleo es un gran mecanismo de inclusión social, pero no es suficiente.

El otro mecanismo de inclusión es la distribución de los beneficios del crecimiento económico mediante la provisión de un conjunto de servicios sociales y el rol activo del Estado al garantizar un conjunto de derechos. Eso es complicado, no tanto por la conflictividad moral, ética e ideológica, sino por los ingresos estatales. Los Estados viven de los impuestos. Un Estado relativamente ineficiente en el cobro de impuestos, como el caso de Ecuador —pese que

**El Estado no tiene dinero pero sí deudas gigantescas.**

ha mejorado— está en problemas para obtener este segundo aspecto de la distribución de los beneficios del crecimiento económico. Y es más complicado aun cuando estamos en una situación de estancamiento económico, según el escenario más optimista. El escenario más pesimista, el del Fondo Monetario Internacional, plantea que nos vamos a contraer a -1,6%; en otras palabras, existirá desempleo y, simultáneamente, el Estado no dispondrá de los recursos para cubrir a las personas que caen en el desempleo porque disminuyen los contribuyentes por dos lados: el de los empleadores y el de las personas que dejan de trabajar en el sector formal. Adicionalmente, por el lado de las exportaciones petroleras, el Estado no tiene dinero pero sí deudas gigantescas.

La propuesta de presupuesto de este año no recorta la inversión social, pero tampoco la aumenta. Todavía no tenemos idea hasta después del 28 de septiembre de 2017, de cuál es el plan de ajuste de la economía que se va a realizar. Lo que se puede predecir, tomando en cuenta estos elementos, es que va a ser difícil poner a funcionar el beneficio para todos. Ahora, en circunstancias en las cuales la inclusión por el mercado y la inclusión por la distribución de los beneficios se reduce, el efecto agregado es un desarrollo más concentrado en pocas personas y, por tanto, más excluyente. Eso sí alimentaría la conflictividad social e ideológica.

*En otro ámbito, a partir de casos recientes como la migración de venezolanos al Ecuador, ¿qué tipo de políticas públicas se han generado o se están generando a favor de la población en situación de movilidad humana y, en especial, a las personas refugiadas?*

Ciertamente se ha intensificado el flujo migratorio de ciudadanos venezolanos a Ecuador, pero esto hay que mirarlo en términos relativos ya que también ha

habido una fuerte migración de colombianos a este país por los efectos del conflicto militar, que creo ha disminuido por la solución del mismo. Una gran parte del flujo migratorio de venezolanos utiliza a Ecuador como una estación de tránsito hacia otros destinos que son vistos como proveedores de mejores oportunidades económicas como Chile, Perú o Estados Unidos. Quienes se quedan en Ecuador complican la distribución de los beneficios del crecimiento económico porque además de las personas que ya viven en situaciones de pobreza, esos migrantes llegan con muy poco capital a competir por escasos empleos.

Un programa que les ayude a los migrantes y refugiados a integrarse a la vida normal con las personas que conviven e integrarse en mejores posiciones en el mercado del trabajo no existe, lo cual puede complicar la coexistencia social. Si nos fijamos en los programas de atención exitosos de refugiados en el mundo, estos combinan dos factores: por un lado, inclusión por la vía del empleo y, por el otro, la inclusión social y cultural. Ecuador no ha tenido ni tiene estos instrumentos. Lo que ha tenido como metodología a inicios de los años 2000 fue replicar los campamentos de Acnur en el contexto del Plan Colombia y pedir a la comunidad internacional apoyo y colaboración ya que no podíamos proveer todas las condiciones que una persona refugiada necesita.

Estamos muy poco preparados, carecemos de infraestructura y experiencia relevante para proporcionar un modo de acogida que garantice sus derechos y la posibilidad de reconstruir sus vidas. El problema esencial de una persona que abandona su país en condición de refugiado es que su vida se encuentra destruida, y huir es la única opción que le queda. La expectativa, entonces, es poder reconstruir su vida temporalmente para poder volver a su país de origen en algún momento. Pero esto rara vez se cumple. Entonces, no tenemos una política, ni los medios para llevarla a cabo. De persistir esta situación, su evolución podría ser muy complicada, podría incluso llevar a situaciones de xenofobia.

*Pero los efectos de la migración sobre la economía ecuatoriana también dependen de los tipos de migración: distinguir entre la migración calificada y aquella que no lo es.*

Así es. Pero esto también depende de una condición básica que no tiene la economía ecuatoriana: una industria productiva altamente diversificada que pueda absorber mano de obra calificada. Resulta que ni siquiera la mano de obra calificada ecuatoriana puede ser absorbida en cantidad suficiente por la industria nacional. Tanto, que la mano de obra de mejor calificación en Ecuador tiende a migrar por temas de trabajo y estudio. Ciertamente es que hay que distinguir qué tipo de personas llegan a Ecuador. Los refugiados que logran sacar un capital serán los que menos padezcan; esa es la excepcionalidad. Esto los puede beneficiar siempre y cuando la oferta de mano de obra sea mayor que la demanda, pero eso no es la situación del Ecuador. En esas condiciones, al aumentar la oferta de mano de obra los salarios bajan, y todos salen perdiendo.

*¿Cómo afecta los procesos de paz entre Colombia y las FARC a la población de frontera y a los proyectos binacionales con Ecuador?*

Veo efectos agregados positivos aunque es poco lo que puede hacer Ecuador. Los mayores roces que han ocurrido en las relaciones internacionales con Colombia no han sido económicos o políticos. Los mayores roces han sido militares, entre el ejército colombiano y el ejército ecuatoriano. Una vez que el ejército colombiano termine de desplegarse en zonas que antes controlaba la guerrilla se producirán algunos efectos positivos. Las posibilidades de roces entre ambos ejércitos nacionales van a disminuir bastante. Otro efecto que veo, dependiendo del manejo que le dé el Estado colombiano, es que si las FARC ya no actúan como un actor ilegal —puesto que controlaban una parte significativa del tráfico delictivo— cabría esperar que disminuya el tráfico que pasaba por Ecuador dada la desaparición de este actor y la expansión del control territorial por parte del Estado colombiano. Ahora bien, podría ser que no. El récord histórico, del Estado colombiano y de los grupos ilegales conectados a ese Estado, es más bien de crear zonas donde no impera y regula la presencia del Estado, y entonces el tráfico puede aumentar.

Conectado lo anterior con el tema de los refugiados, vemos que la mayoría de los migrantes venezolanos tienen que atravesar el territorio colombiano en bus. Una parte de ese flujo puede ser aprovechado para tráfico ilegal y sobre esto, lamentablemente, ni el Estado colombiano, el venezolano, el ecuatoriano tienen capacidad para regular esos flujos ilegales. Esto da pie a una diversificación de las actividades de los grupos ilegales transfronterizos. No creo que el Estado ecuatoriano esté en capacidad de controlar los nuevos flujos ilegales, sobre todo, porque las actividades de represión/control respecto del Ecuador han estado ligadas a un solo tema: el narcotráfico, y no sobre otros tipos de tráfico, como por ejemplo el comercio de personas para varios tipos de esclavitud.

En general, hay otro efecto que también puede ser positivo para Ecuador: la comunidad internacional ha reaccionado con bastante entusiasmo ante la solución del conflicto colombiano. Ha comprometido importantes fondos para que el Estado colombiano cumpla con la parte de su trato y expanda su dominio sobre el territorio. Esto puede traer beneficios para Ecuador ya que se mejoraría la infraestructura de frontera como carreteras, por ejemplo, se favorecerían los intercambios comerciales y de comunicación entre las Cancillerías y los interlocutores internacionales. Aquí cabe preguntarse si nuestra Cancillería se está moviendo hacia allá. No. El Gobierno en su conjunto no se ha dado cuenta de los potenciales efectos positivos, su mirada es muy parroquial. Sigue mirando hacia adentro.

*¿Qué opina usted sobre la nueva agenda electoral en América Latina; la considera como un símbolo del agotamiento de los regímenes de bienestar social y del retorno del paradigma neoliberal en la región?*

Hace un año aproximadamente pensaba de que así como hubo una ‘ola rosa’, que es la ola de las izquierdas, me daba la impresión que estábamos ante un retorno de la marea de la ‘ola azul’, de las derechas. Tenemos que ser cuidadosos

con el tema. Hace un tiempo, cuando se hablaba de las oscilaciones de América Latina hacia la izquierda, se pintaba una imagen homogénea, pero los estudios académicos mostraron que habían varios tipos de izquierda, con orígenes, historias y formas de ganar el control del Estado diferenciadas, creo que vale la pena pensar de esa manera cuando hablamos de la ola de la derecha. Primero, ¿dónde ha sido más fuerte?, en Brasil y Argentina. Es muy difícil pensar en el gobierno de Ollanta Humala en Perú como un gobierno de izquierda. Los gobiernos de izquierda en Chile habían sido muy socialdemócratas, y cuando lo reemplazó un gobierno de derecha este tampoco fue un gobierno radical de derecha, aunque ciertamente hubo conflictividad social. El retorno de la izquierda con el segundo mandato de la presidenta Bachelet tampoco fue un retorno exitoso y entusiasta ya que muchas de las cosas que prometió en su campaña, que habrían significado un avance hacia la socialdemocracia, tampoco fueron mayores.

Las derechas han cambiado sus modos de acción. Por ejemplo, han recurrido a los movimientos de tipo 'sociedad civil' y es lo que se observa en Argentina y Brasil como casos de éxito. La indignación nacional ante la corrupción en Brasil, en gran medida emerge de movimientos y organizaciones cívicas creadas o dotadas de una ideología de derecha. Lo mismo en Argentina. El gran triunfo de Macri se basa en haber cambiado una serie de estrategias de la derecha tradicional argentina, y haber entrado a disputar al peronismo los espacios en los cuales este se había insertado en la sociedad civil.

Entretanto, si bien en Venezuela la derecha logró un avance en las elecciones parlamentarias, en la actualidad no sabemos qué va a ocurrir en las elecciones regionales y municipales. En el caso ecuatoriano, la derecha no logró reinventarse, lo intentó pero no lo logró. Y no me refiero a su fracaso electoral, ya que territorialmente no logró expandirse lo suficiente como se esperaba. La derecha ecuatoriana ha intentado una serie de estrategias de reinención pero tienen un límite muy fuerte, no han logrado inventar organizaciones políticas no clientelares. Entonces, las derechas ecuatorianas han retomado posiciones tradicionales e ideológicas para la negociación política. Yo no veo una oleada fuerte a escala regional, hay indicios y lugares en los que hay un cambio en la relación de fuerzas y otros casos en que no. Ecuador sería un caso de esto último, Bolivia también.

Lo curioso en el caso de Bolivia es que la derecha boliviana sí ha logrado reinventarse, pero dentro del Movimiento al Socialismo (MAS). Luego de una primera fase de enfrentamiento con Evo Morales ha logrado un acuerdo al interior del MAS. Creo que, de hecho, esa posibilidad se abrió con el derrumbe de los instrumentos políticos de la derecha bolivariana y la penetración mediante negociaciones entre élites del MAS y de la derecha en la zona de la Media Luna, en particular en el Departamento de Santa Cruz.

Algo es claro: hay dos tipos de izquierda que han sido derrotadas, no solo electoralmente, ya que están en un proceso de estancamiento o deterioro. Una de esas izquierdas es la marxista-leninista, cuya existencia y supervivencia actualmente y en los próximos años la veo muy complicada. La otra es la izquierda radical populista que ha sido derrotada en toda América Latina. En el caso de

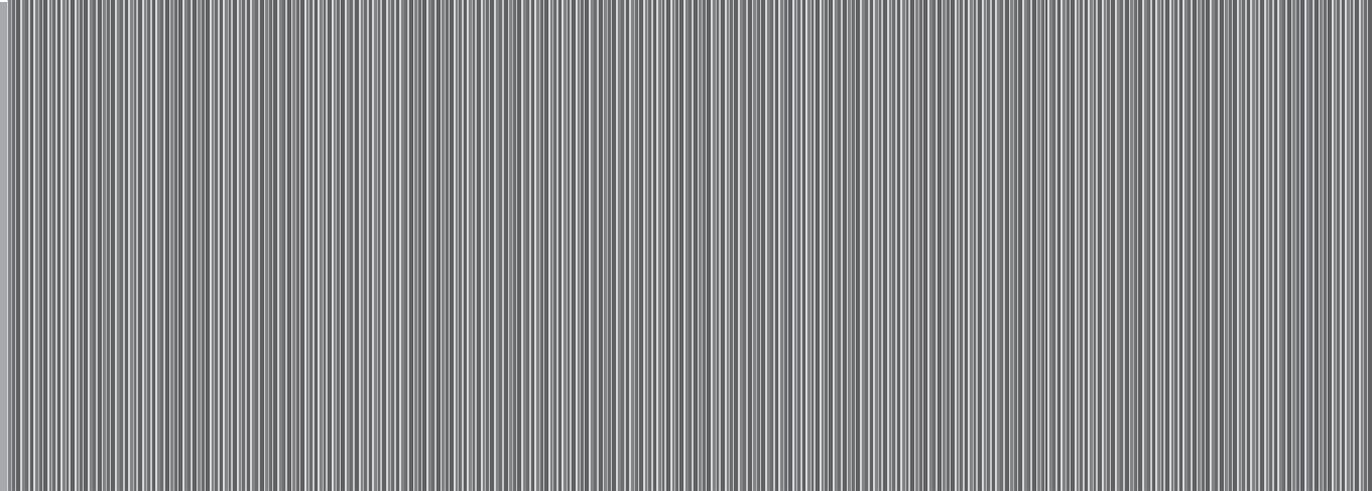
Venezuela, la combinación de esas dos izquierdas está en serios problemas para continuar con el control del Estado y ha tenido que hacer una serie de maniobras desesperadas para continuar en el control del Estado. Una buena parte del porqué la izquierda sigue en el poder en Venezuela es porque no hay alternativas. Casi es un triunfo por ausencia de la derecha, porque la derecha venezolana no ha logrado reinventarse ideológicamente, a pesar de que sí ha innovado sus modos de organización política.

En el caso ecuatoriano, la izquierda marxista-leninista tradicional, sin lugar a dudas, está derrotada. Lograron pocos parlamentarios en las elecciones pasadas, las instituciones sindicales tienen poco poder e influencia en la opinión pública, tampoco forman parte de la coalición de gobierno. Finalmente, los vehículos electorales y organizacionales de esa izquierda son pocos y no son tan poderosos como se cree. Eso no quiere decir que la ideología marxista-leninista no siga reproduciéndose, porque en efecto sí lo hace y lo seguirá haciendo en el futuro.

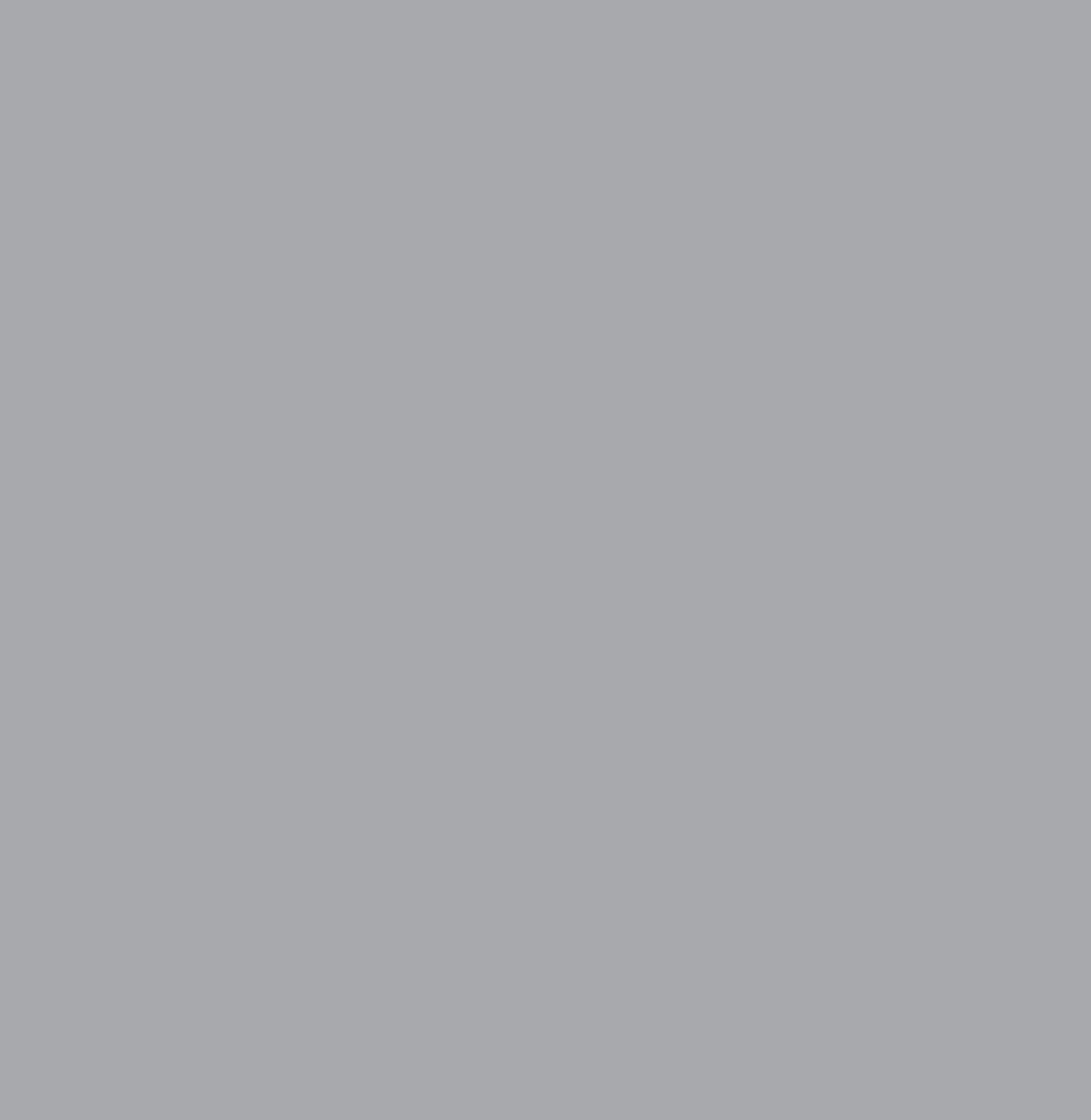
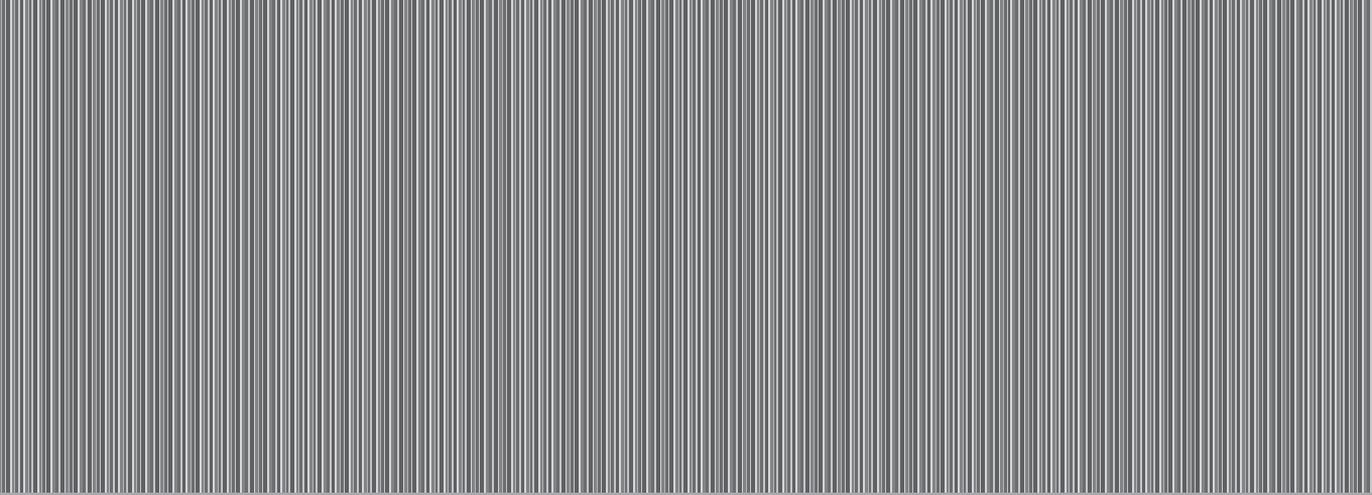
Hablando de izquierda tradicional marxista-leninista, no olvidemos que este es un año interesante para la izquierda latinoamericana. El cambio de mando en Cuba, esa es la transición más importante de todas. Cuba ha mantenido durante mucho tiempo viva a la izquierda tradicional en América Latina. Cuba proveía un flujo de intelectuales, referentes ideológicos, referentes políticos, era un ejemplo de un conjunto de políticas que la izquierda marxista-leninista consideraba importantes para su propia reproducción. Proveía legitimidad en ideas. Pero esa situación podría cambiar con el cambio de mando en Cuba.

Por primera vez en casi sesenta años no estarán ninguno de los dos hermanos Castro en el poder. Será la generación posrevolucionaria la que tome la posta; es decir, la generación que creció con el socialismo, no la que hizo la revolución. Eso es un cambio significativo. ¿Este cambio generacional va a seguir proporcionando esos recursos simbólicos e ideológicos o no?

Allí hay un interrogante abierto que los docentes en el IAEN deberían investigar. Yo aún no tengo respuesta. Sabemos que la izquierda latinoamericana no está caminando o ha avanzado muy poco hacia una versión local de la socialdemocracia. Los gobiernos de izquierdas latinoamericanas de la década anterior no lograron aproximarse a las cotas históricas de los socialdemócratas europeos. Si se mira a los socialdemócratas suecos en el período de entreguerras, por ejemplo, lograron transformar una ideología marxista leninista atada exclusivamente a la clase obrera en un programa de inclusión social y política de la mayoría de la población, conquistaron extensas protecciones sociales para los trabajadores y campesinos, y al mismo tiempo mantuvieron el régimen democrático. En América Latina lo que más se acerca a ese tipo de trayectoria son los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay. Estos gobiernos capearon crisis internas, negociaron entre facciones y lograron crear una idea de prosperidad común y compartida que es ampliamente aceptada en la población uruguaya. Curiosamente, para la academia latinoamericana de izquierda el Uruguay es un caso que se celebra mucho, y se estudia y comprende muy poco. 



**Arte**



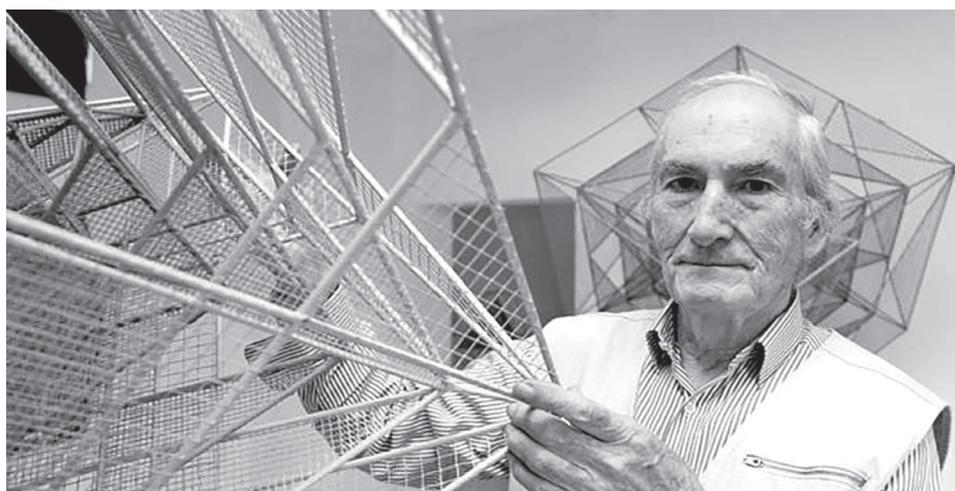
# Dimensionalidad

## *Dimensionality*

Estuardo Maldonado

Pintor, escultor, dibujante y grabador

Correo electrónico: [fundacionemaldonado@gmail.com](mailto:fundacionemaldonado@gmail.com)



Fotografía: <http://www.elcomercio.com>

*Estuardo Maldonado*

Nació en Pintag, Ecuador, en 1928. En 1947 estudió en la Escuela de Bellas Artes de Guayaquil. En 1953 enseñó Dibujo e Historia del Arte en el Colegio Americano en Guayaquil. En 1955 realizó sus primeras exposiciones en Guayaquil, Portoviejo, Bahía y Esmeraldas.

En 1956 conoció a Benjamín Carrión, quien lo invitó a exponer en la Casa de la Cultura y lo nombró miembro correspondiente de la institución. Fue el primer artista ecuatoriano que presentó una exposición personal de escultura en Quito y Guayaquil.

En 1957 se le otorgó una beca para Italia y visitó también España, Francia, Alemania, Suiza y Holanda; después se estableció en Roma. En esta ciudad asistió a los cursos de escultura y pintura en la Academia de Bellas Artes de Roma.

Estuardo Maldonado ha ganado 12 premios principales en Europa. Realizó 12 murales y esculturas monumentales en edificios públicos y privados a nivel urbano. Ha sido invitado a 13 de las mayores bienales del mundo. Sus obras se encuentran en 20 museos de Europa y América.

Ha sido invitado a participar en más de 200 exhibiciones colectivas y grupales en todo el mundo. Ha realizado 88 exposiciones personales en galerías y museos en las siguientes ciudades: Roma, París, Londres, Nueva York, Chicago, Quito, Madrid, Venecia, México, Washington, Lima, Río de Janeiro, Sao Paulo, Brescia, Florencia, La Habana, Milán, Cuenca, Turín, Dusseldorf, Hamburgo, Guayaquil, Colonia, Bogotá, Miami, Santo Domingo, Puerto Rico, Puerto Príncipe, Nagoya, Perth. Vive y trabaja intercambiando tiempo entre Roma y Quito. Está haciendo un Museo de los seis mil años de escultura ecuatoriana en Quito.

En 2009 ganó el Premio Eugenio Espejo, el reconocimiento nacional más importante de Ecuador para personalidades culturales.

## El trabajo de Maldonado está marcado por varios períodos

En 1960 comienza el período precolombino, dando lugar a sus obras constructivas, utilizando la encáustica, el oro y la plata. Participa en concursos y exhibiciones colectivas. Hizo sus primeras exposiciones personales en el Palacio de Exposiciones y en la Galería “Artistas de hoy” en Roma.

Period Symbology S, de 1962, comienza un nuevo período en el cual utiliza un signo angular ‘S’, lo que significa, para los artistas primitivos, ‘Life and Death’. Un signo que lo hace suyo y lo lleva a descubrir nuevas posibilidades creativas, en las cuales alterna varios períodos.

Otros períodos: De grandes superficies monocromas (1962). De las constelaciones (1963). De las estructuras ambientales (1967). De los supercomponibles (1969). De superficies luminosas y relieves en madera policromada (1970). En esta época, comienza sus experimentos en acero inoxidable, utilizando el brillo y opacidad como elementos plásticos. Más tarde (1973) comienza sus intentos de colorear el acero.

Una vez consolidado el modo de colorear el acero y entrar en el espíritu de este material, se lanza para realizar obras de una cierta magnitud que atraigan la atención de los críticos. El mismo año fue invitado al Primer Simposio Internacional sobre la coloración del acero inoxidable, promovido por el Nickel International de Londres, en la ciudad de Milán, allí se dieron cita físicos, químicos, industriales y más científicos.

Fuente: [www.fundacionestuardomaldonado.org](http://www.fundacionestuardomaldonado.org) (adaptación). 

**Título:** El toro y el cóndor  
**Año:** 1960  
**Tamaño:** 60x60 cm  
**Material:** Oleo sobre lienzo



## Arte

Título: **Precolombino I**  
Año: **1970**  
Tamaño: **60x50 cm**  
Material: **Encausto lienzo**

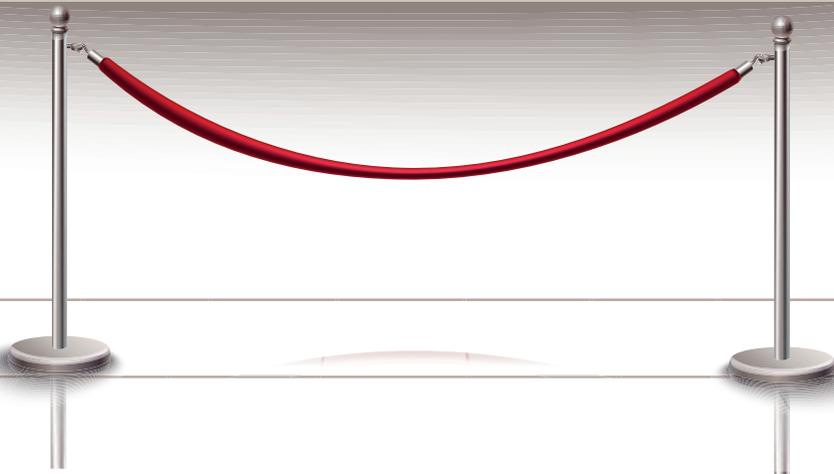
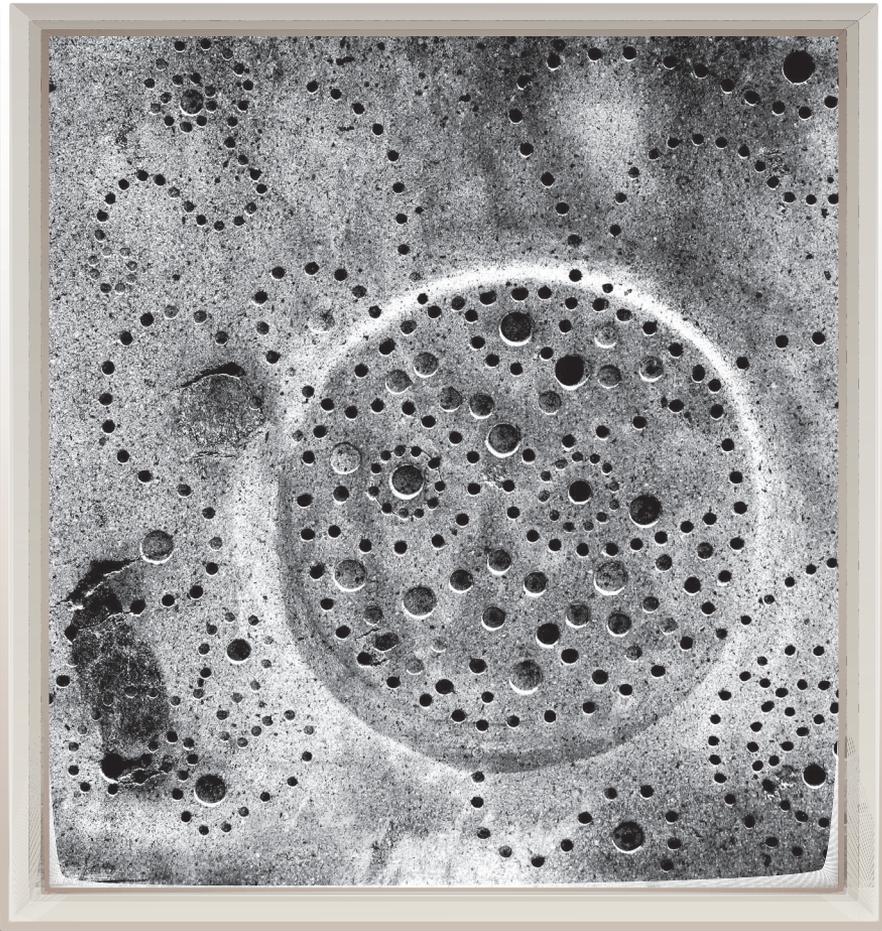


**Título:** Escultura constructivista  
**Año:** 1980  
**Tamaño:** 30x50x20  
**Material:** Madera pintada



## Arte

**Título:** Escultura cósmica  
**Año:** 1980  
**Tamaño:** 50x60 cm  
**Material:** Piedra pómez

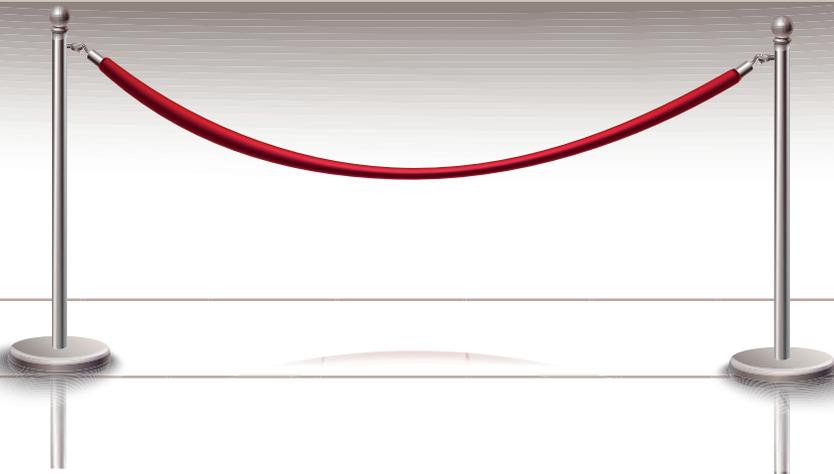
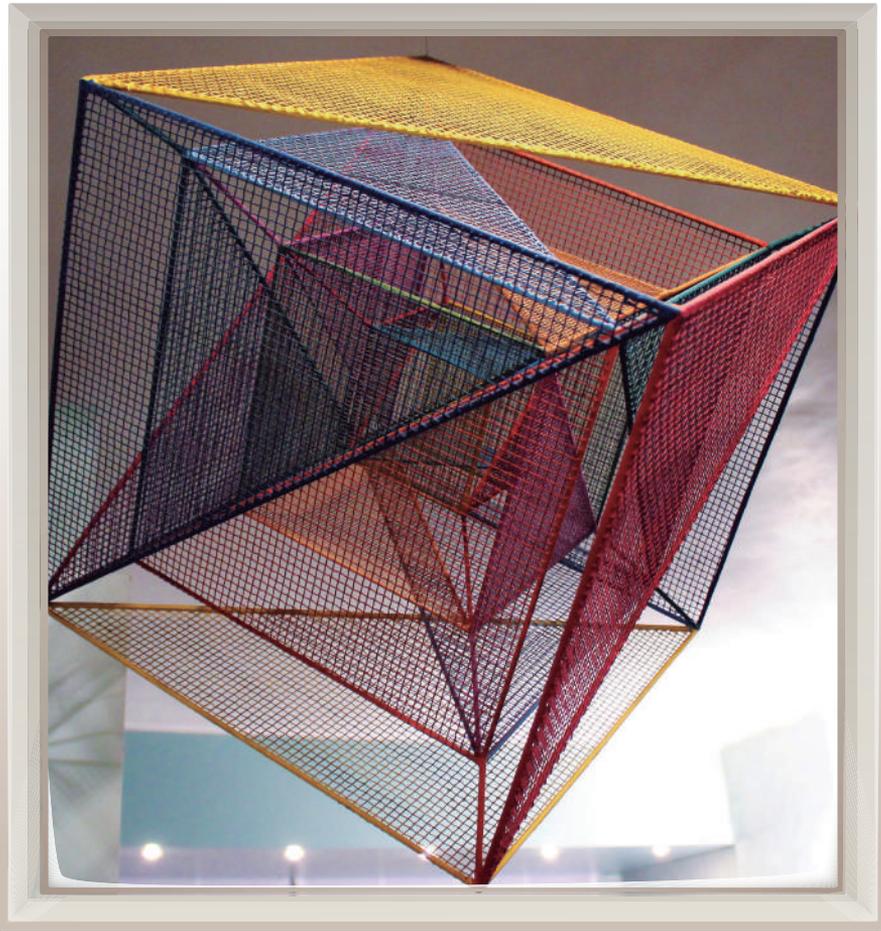


Título: **Geometría en S**  
Año: **1970**  
Tamaño: **60x70 cm**  
Material: **Collage**

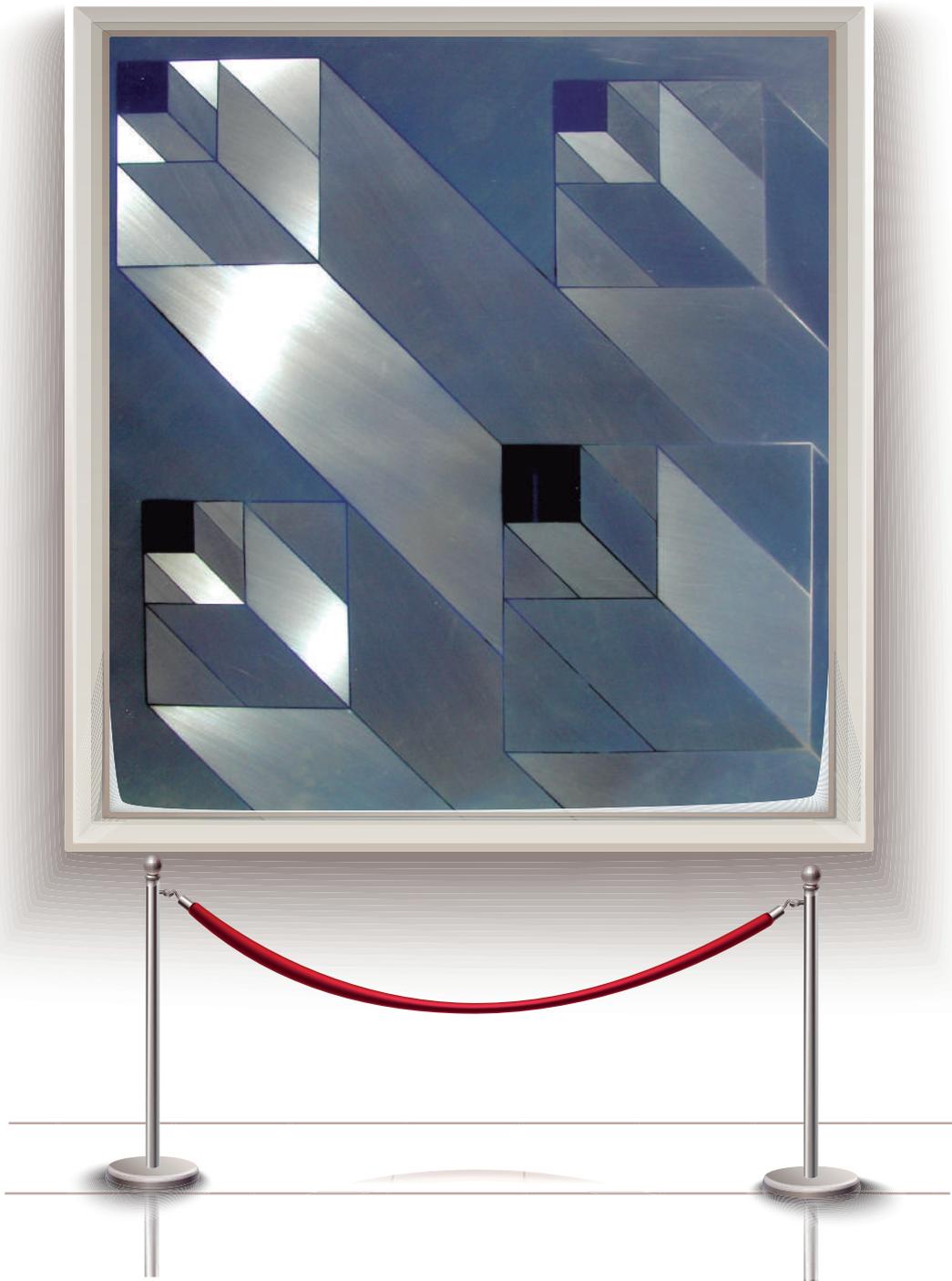


## Arte

Título: **Hípercubo**  
Año: **2000**  
Tamaño: **50x50 cm**  
Material: **Acero pintado**



Título: **Hacia otro punto**  
Año: **1980**  
Tamaño: **92 x 92 cm**  
Material: **Acero inox-color**

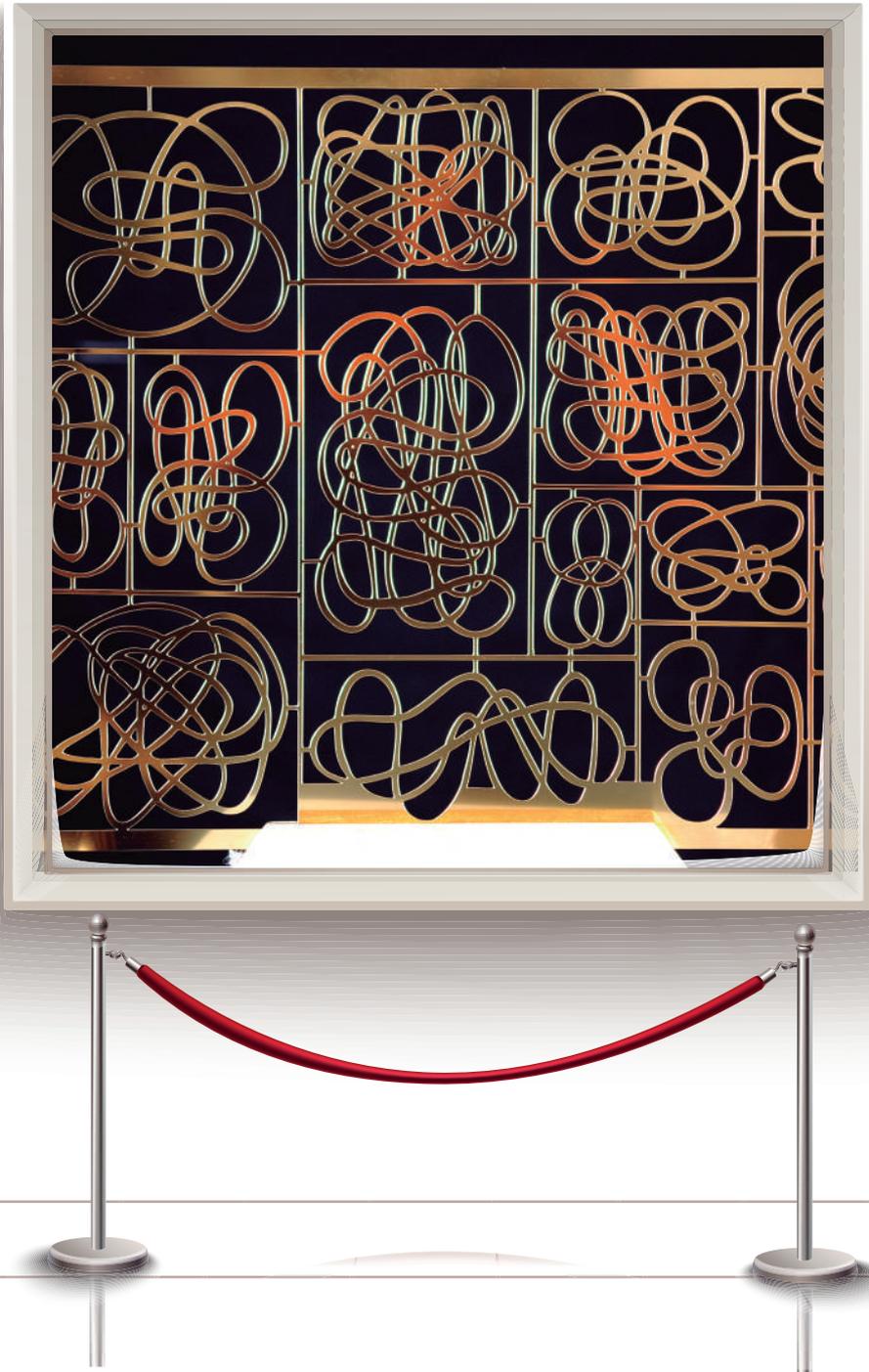


## Arte

Título: **Dimensionalism II**  
Año: **1989**  
Tamaño: **90x90 cm**  
Material: **Acero inox-color**



Título: **Escultura**  
Año: **1980**  
Tamaño: **40x30 cm**  
Material: **Acero**



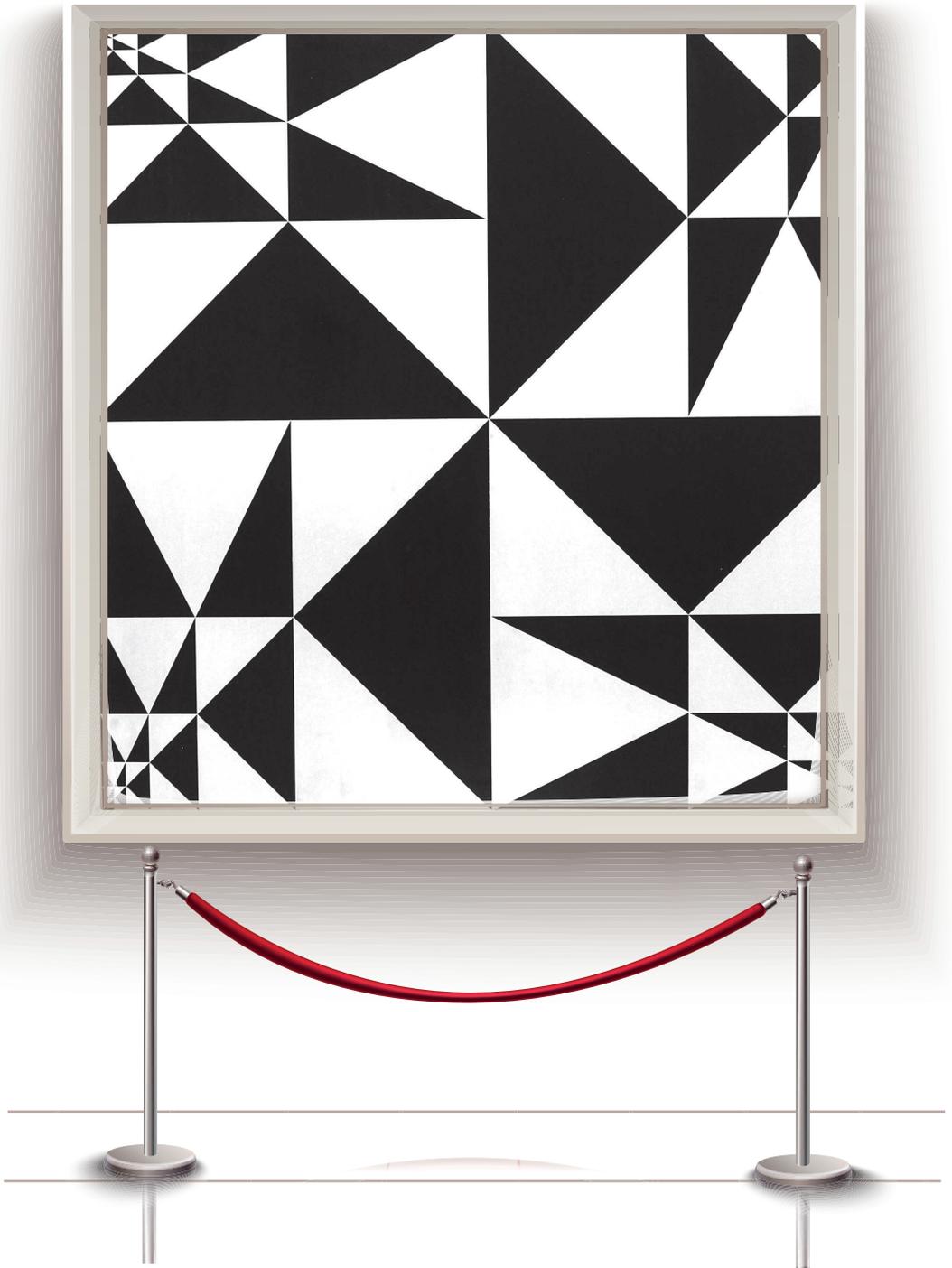
## Arte

Título: **Positivo Negativo**

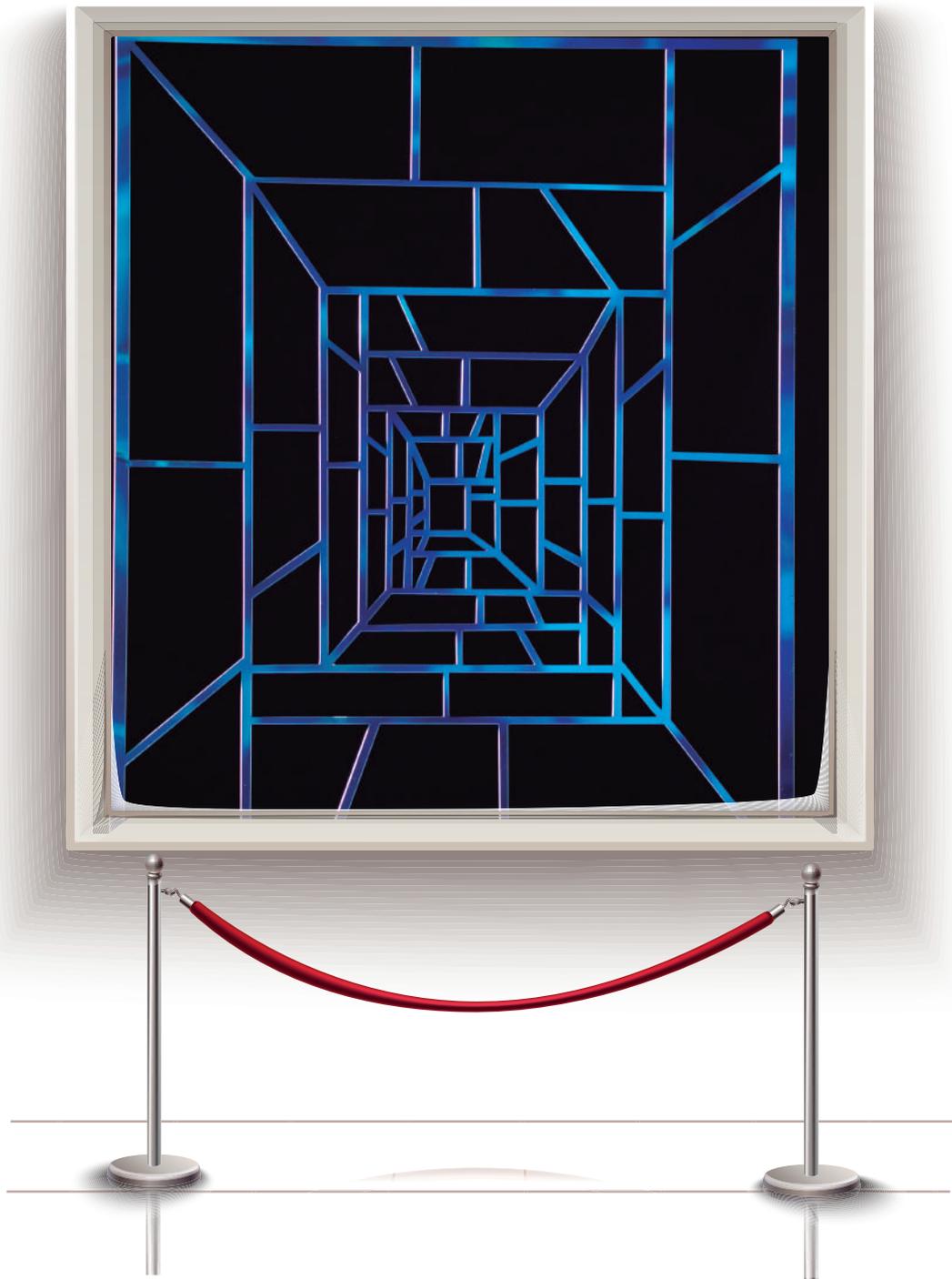
Año: **1980**

Tamaño: **50x50 cm**

Material: **Escultura**



Título: **Escultura preincaica**  
Año: **1980**  
Tamaño: **40x30 cm**  
Material: **Acero**

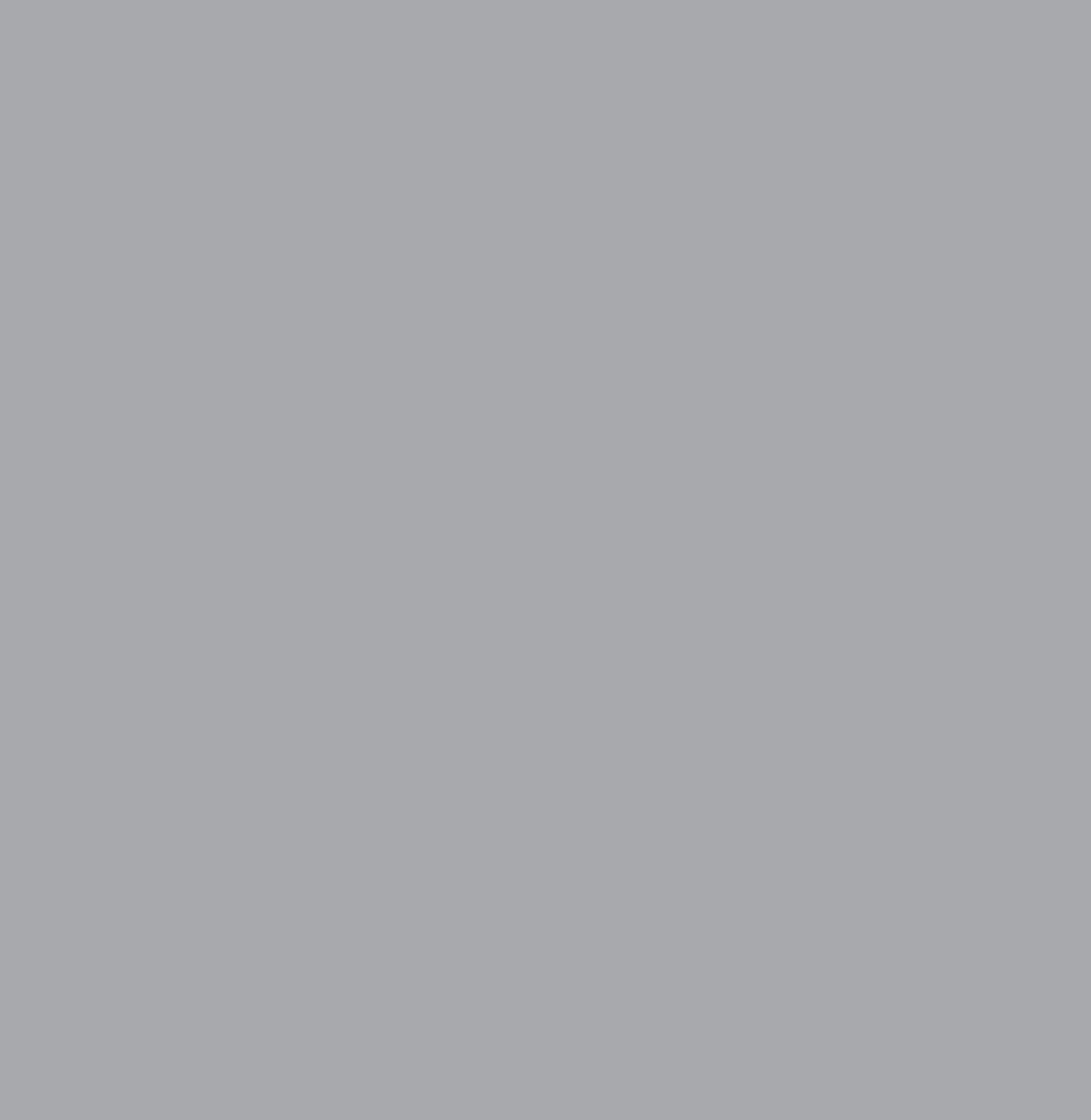
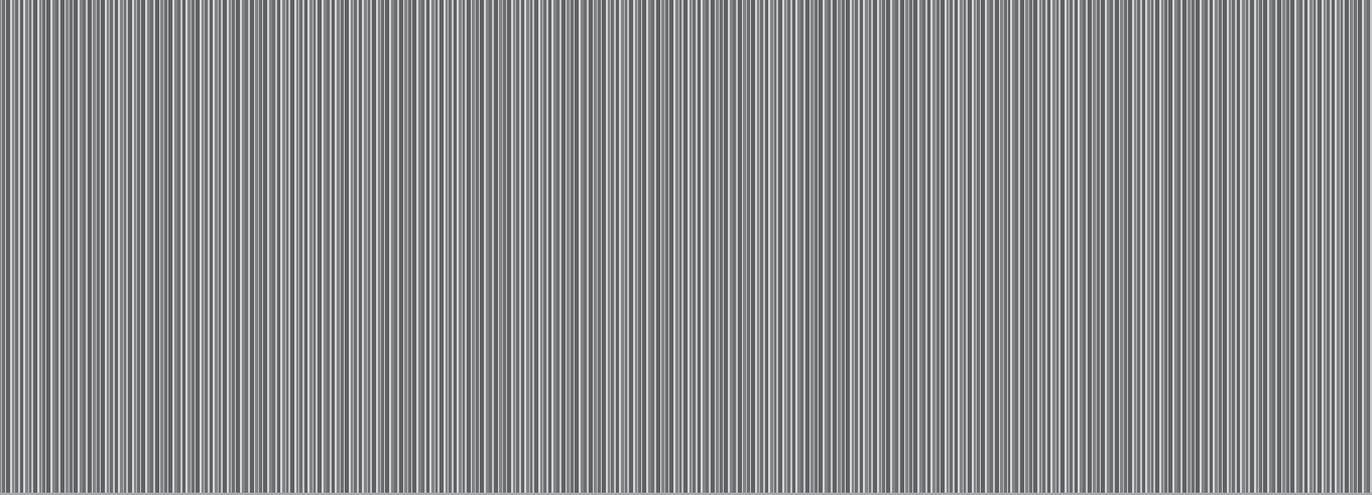


## Arte

Título: **Mural Dimensionalism**  
Año: **1980**  
Tamaño: **120 x 320 x 30cm**  
Material: **Modulos de acero inox-color**



# Reseñas





**¿POR QUÉ  
PREFERIMOS  
LA DESIGUALDAD?**

(aunque digamos lo contrario)

françois dubet

siglo veintiuno  
editores

## ¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)

Autor: François Dubet

Ciudad: Buenos Aires

Editorial: Siglo XXI Editores

Año: 2016

Reseñado por: Mauricio Bustamante Fajardo  
Investigador del Instituto  
de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

*Recibido: 11-octubre-2017. Aceptado: 9-noviembre-2017.*

**F**rançois Dubet es sociólogo e investigador de la prestigiosa École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Conocido por sus investigaciones sobre educación, movimientos sociales y desigualdades, es uno de los herederos de la sociología de Alain Touraine. En un corto ensayo publicado en Francia en el 2014 y traducido rápidamente al castellano por Siglo XXI Editores, Dubet se interesa en dar respuesta a la pregunta: ¿Por qué preferimos la desigualdad? Este interrogante es de hecho el título del libro, en el cual Dubet desarrolla la idea de que “la crisis de las solidaridades” se explicaría en gran medida porque las sociedades eligen la desigualdad; es decir, “la intensificación de las desigualdades procede de una crisis de las solidaridades” (p. 11).

Tomando como ejemplo el caso francés, el autor reflexiona sobre la

relación que se puede establecer entre el crecimiento de las desigualdades y el debilitamiento de los lazos de solidaridad. Dubet cuestiona así la idea simplista en la cual se sustenta que las desigualdades son el producto de una economía de mercado, en la cual una buena política económica podría resolver el problema. El investigador defiende una explicación más sociológica que reposa en la construcción de principios sociales a partir de los cuales se refunden nuevas formas de establecer la solidaridad. En este sentido, el autor nos invita a reflexionar sobre la construcción misma de formas de solidaridad que sean compatibles con un pensamiento político democrático y pluralista.

En el primer capítulo, Dubet –de manera provocadora– constata que preferimos la desigualdad. El autor hace un diagnóstico convincente sobre

las diferencias, que no se limita a las desigualdades económicas producto de la economía capitalista, también muestra que somos desiguales en diferentes aspectos de nuestra vida social que oponen: hombres con mujeres, herederos con no herederos, jóvenes con viejos, sanos con enfermos, integrantes de una mayoría con aquellos que integran una minoría, etc. Somos iguales en ciertos registros pero desiguales en muchos otros. “Los individuos no buscan la desigualdad, pero sus elecciones las engendran” (p. 25).

Así, la consciencia de la desigualdad se va individualizando y acentuando, percibiéndose con exactitud. Sin embargo, según Dubet, “por paradójico que parezca, cuando menos estructuradas están las desigualdades por clases sociales ‘objetivas’, más se las vive como una amenaza subjetiva. Lo importante, por lo tanto, es diferenciarlos de los más desiguales y marcar nuestro rango y nuestra posición, porque siempre estamos bajo la amenaza de ser desiguales y ‘despreciados’” (p. 27). Esto se traduce generalmente en un discurso de justificación de las desigualdades; es decir, a pesar de ser consciente de las desigualdades existentes, nos refugiamos en la crítica de las víctimas por temor a perder posición social. Según Dubet, “los riesgos reales de caída y desclasamiento se han transformado en pánico moral”; sin embargo, con estadísticas en mano, el autor demuestra que la probabilidad real de esa impresión subjetiva es generalmente infundada, al menos en la sociedad francesa.

En el segundo capítulo, el autor propone una estrategia para combatir las dinámicas que estructuran la

desigualdad. Según Dubet, la igualdad exige un sentimiento mínimo de solidaridad, semejanza y fraternidad, sin los cuales es casi imposible construir lazos para desarrollar igualdad social. Muchas veces la acumulación de pequeñas desigualdades constituye grandes exclusiones. Una mujer, negra, lesbiana, migrante y con discapacidades, puede acumular una serie de estigmas sociales que la llevan a la exclusión y al abandono. En este sentido, el autor considera que para producir igualdad se debe primero producir solidaridad. No obstante, existen riesgos importantes que no deben tomarse a la ligera. El más importante es quizá el riesgo político, que puede desentrañar nacionalismos conservadores, cuando estos perciben al ‘otro’ como un sujeto sin derechos, o peor aún, cuando es visto como una amenaza. “Los lazos y sentimientos de solidaridad no son datos naturales de la historia y la cultura, aunque se tienda a percibir de este modo. Son el producto de largas construcciones económicas y políticas, pero también de prolongadas construcciones de relatos que terminan por forjar los imaginarios de la fraternidad necesarios para los progresos de la igualdad” (p. 55).

Por tal motivo, Dubet constata que se debe pensar la solidaridad social sobre el modelo de la cohesión más que sobre el de la integración; esta idea es desarrollada en el tercer capítulo. Según el autor, en la actualidad no es suficiente definir la solidaridad sobre los pilares tradicionales de la integración: el trabajo, las instituciones y la nación (en particular el sentimiento de pertenencia nacional). El sentimiento de solidaridad debe ser repensado en torno al concepto de cohesión social.

Así, “la solidaridad no es un estado del sistema social, sino una producción continua, resultado de las acciones individuales y las políticas públicas” (p. 73). De esta manera, la solidaridad cambia de naturaleza, apunta tanto a reducir las desigualdades como “a hacer que las diferentes pruebas de selección y elección sean lo más equitativas posibles” (p. 76). Es decir, si las desigualdades aparecen como injustas, es porque son un impedimento para que los individuos alcancen “la vida que estos consideran buena para sí mismos” (p. 77), en nuestro país lo llamaríamos “buen vivir”. Dubet concluye el capítulo constatando que si bien el modelo de la cohesión es mucho más frágil que el de la integración, este permite repensar una política de fraternidad, mientras que el segundo puede exaltar un sentimiento de pertenencia comunitaria con basamentos políticos susceptibles de hacer desmoronar todo sentimiento de solidaridad.

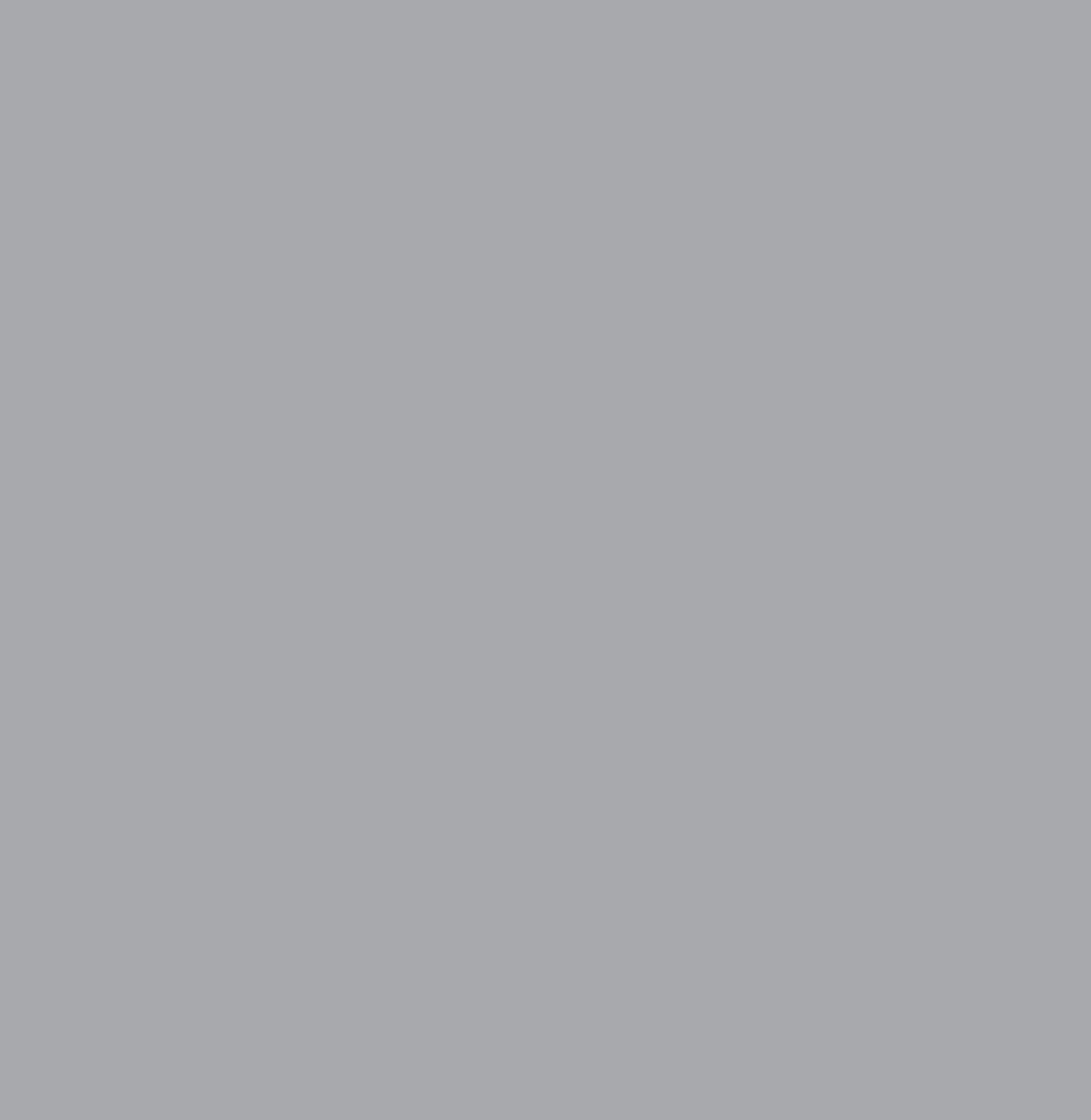
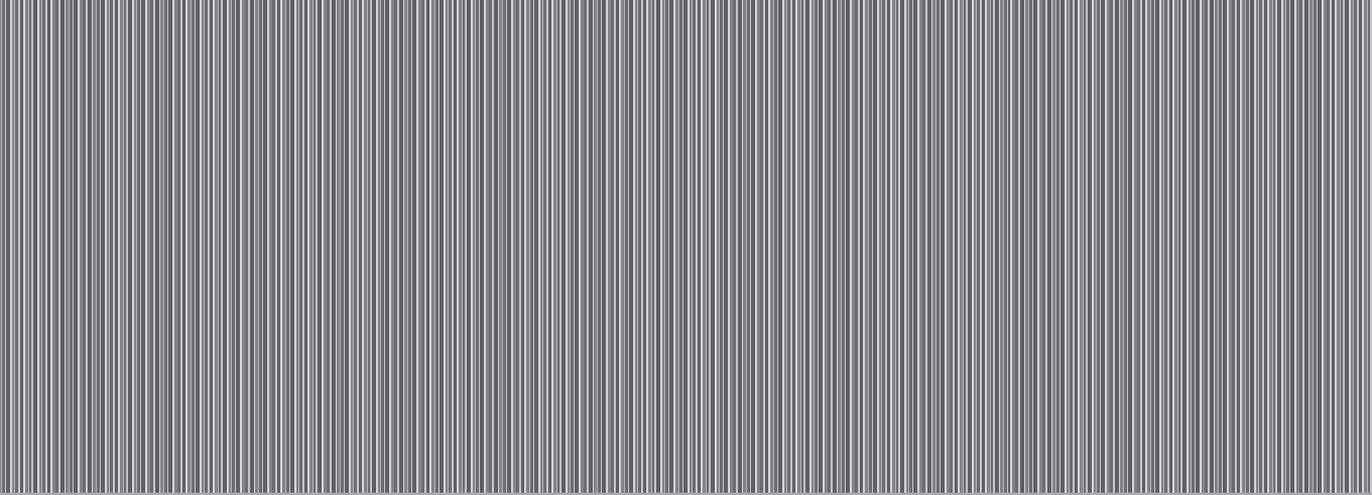
En un cuarto capítulo, el autor aborda la manera en que la sociedad puede producir solidaridad, que puede comprenderse desde múltiples facetas. La primera es ampliando la democracia, incorporando una mejor representación de los individuos generalmente excluidos por sus diferencias y mejorando los espacios políticos para ampliar el debate público. Otro aspecto que subraya el autor, concierne a la transparencia fiscal; los individuos deben conocer mejor donde van sus recursos, para evitar prejuicios vinculados a la idea –no siempre bien fundada– de que los más “desfavorecidos” son los únicos que se benefician del sistema. El imaginario de la solidaridad, según Dubet, debe reconstruirse

refundando sus instituciones con acuerdos democráticos para que los individuos sientan que las instituciones están más cercanas y preocupadas por ellos. Los individuos deben exigir ser reconocidos, si sienten que su identidad funciona como estigma y los lleva a una forma de discriminación, aunque tales reivindicaciones tropiecen con dificultades de distinta naturaleza. En este sentido, el autor defiende la idea de que todos los acuerdos son posibles, siempre y cuando la jerarquía de los derechos prioricen aquellos que corresponden a los individuos.

En un momento en el cual se pone en tela de juicio la ley de plusvalía, se desarrollan relatos contra la migración, se aplaza –cuando no se reprime– el reconocimiento de las diferencias (no solo socioeconómicas), el libro de Dubet aporta reflexiones para entablar un debate amplio sobre cómo producir solidaridad. Según el autor, construyendo progresivamente un “imaginario de la fraternidad” se puede alcanzar –tal vez– espacios para que los individuos se encuentren y se reconozcan, generando lugares de confluencia para hacer más fecundo el sentimiento de solidaridad.



**Política editorial  
Directrices para autores  
Normas de publicación**



## Política editorial

*Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, es editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Recibe artículos originales e inéditos durante el tiempo de vigencia de las convocatorias enfocados en los problemas, el gobierno y administración pública, las relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública y sectores estratégicos, seguridad y defensa, bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. Los artículos deben ajustarse a la política editorial y normas de publicación del IAEN y deben contener los resultados o avances de investigación de su/s autor/es.

Cada convocatoria tiene un tema central, basado en los ámbitos de interés académico e investigativo del IAEN, razón por la cual es coordinada por un Centro de la universidad especializado en la temática. La revista también acepta ensayos y análisis de coyuntura con temas de interés nacional e internacional al momento de la convocatoria y sustentado en bibliografía especializada. En general, la revista contiene las siguientes secciones:

- **Tema central.** Presenta artículos relacionados con la administración y las políticas públicas; derechos y justicia; seguridad y defensa; prospectiva estratégica; territorialidad; economía pública y sectores estratégicos; relaciones internacionales, entre otras líneas de investigación del IAEN.
- **Coyuntura.** Contiene artículos de referencia sobre hechos actuales de la realidad nacional e internacional al momento de la convocatoria, acerca de las políticas y problemas públicos, del Estado, de la gestión y administración pública y del gobierno, entre otros temas.
- **Entrevistas.** Esta sección captura mediante el diálogo informado la opinión y reflexión de los académicos/as o personalidades del mundo sobre los asuntos públicos relacionados con el Tema central de *Estado & comunes*.
- **Reseñas.** Presenta reseñas de libros, material audiovisual, blogs, páginas web especializadas en la temática del Tema central.

## Directrices para autores

Todo artículo postulado a las convocatorias abiertas de la revista *Estado & comunes* debe ser original o inédito y no estar publicado en ningún medio impreso o digital al momento de la convocatoria. De igual modo, el artículo no debe tener limitación legal o contractual y no estar sometido a evaluación en otra revista o libro que impida su publicación. El autor se hace responsable de los contenidos, afirmaciones u omisiones de su artículo y libera de toda responsabilidad al editor, director editorial y demás órganos e instancias de la revista *Estado & comunes*.

Las personas interesadas en publicar en esta revista deben estar de acuerdo con los lineamientos para la recepción de artículos y con las políticas editoriales en la selección de los mismos. El Comité Editorial se reserva el derecho último a decidir sobre la publicación de los artículos, así como el número y la sección en la que aparecerá. Asimismo, el editor de la revista puede realizar correcciones de edición y estilo al artículo previo acuerdo y validación del autor.

El envío de los artículos a las convocatorias deberá realizarse en las fechas establecidas en el cronograma para las secciones Coyuntura y Tema central. El editor de la revista no excluye del proceso editorial a ningún artículo, sin embargo, solo hasta el 30% de los autores del total de los artículos a publicarse pueden ser docentes o investigadores activos que pertenezcan a la entidad editora (IAEN). Si esta cifra es superada, será el Comité Editorial de la revista el que determine los artículos que serán publicados hasta que se cumpla con dicho porcentaje.

### 1. Directrices

#### 1.1. Recepción de artículos

- Las personas interesadas en publicar en la revista deben enviar su artículo por medio de la plataforma Open Journal Systems (OJS) [estadoycomunes.iaen.edu.ec](http://estadoycomunes.iaen.edu.ec), con copia a los correos electrónicos [editorial@iaen.edu.ec](mailto:editorial@iaen.edu.ec), [estado&comunes@iaen.edu.ec](mailto:estado&comunes@iaen.edu.ec) y [editorialiaen@gmail.com](mailto:editorialiaen@gmail.com) dentro de los tiempos establecidos en la convocatoria.
- También se reciben postulaciones a la dirección postal del IAEN. En este último caso, el autor incluirá su dirección de domicilio y un número de contacto con el propósito de notificar la recepción de los trabajos, así como todo requerimiento editorial por parte de la revista. La dirección postal es:

Instituto de Altos Estudios Nacionales  
Dirección Editorial  
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.  
Tel.: (593 2) 3829900  
Quito – Ecuador

## 1.2. Sobre la originalidad de los artículos

- El editor de la revista analizará la originalidad del artículo recibido mediante el sistema de antiplagios Urkund, que considera como valor máximo de similitudes con otras fuentes el 8%, lo que excluye términos comunes no significativos.
- Con base a la revisión se le notificará y se le enviará el reporte al autor para que realice los cambios, corrija o referencie de mejor manera las fuentes bibliográficas que haya lugar, siempre y cuando las similitudes estén entre el 9 y el 20%. Si el porcentaje de similitudes es igual o supera el 21% se le notificará al autor que su artículo no continuará en el proceso editorial y, por lo tanto, no es publicable.
- Igualmente, cada autor debe firmar una autorización de publicación en la revista, en la cual declara, entre otros puntos, que el artículo es de su autoría, que es inédito y no se encuentra sometido en ese momento a otra evaluación en alguna revista o libro para su publicación.

## 2. Revisión por pares

La revista *Estado & comunes* utiliza la figura del “revisor par ciego” con el fin de mejorar la calidad, factibilidad y credibilidad de las investigaciones a ser publicadas. Los revisores son personas externas a la institución; es decir, no mantienen ninguna dependencia laboral en cualquiera de sus modalidades con el IAEN. Los autores y los revisores no se conocen entre sí, lo que asegura el derecho al anonimato y confidencialidad del artículo tanto de quien lo escribe como de quien lo evalúa. Cada revisor par debe ser un especialista del tema a evaluar, imparcial, académico de notable trayectoria, innovador y responsable. Considerará la originalidad, consistencia conceptual y metodológica, dominio y uso de la bibliografía, coherencia lógica de las argumentaciones, calidad y precisión del lenguaje utilizado del artículo a evaluar.

### 2.1. Descripción del proceso de revisión por pares

El proceso de revisión por pares ciegos tiene el siguiente procedimiento:

- El editor de la revista selecciona a dos (2) revisores pares ciegos externos basado en la búsqueda de los mejores perfiles en los registros internacionales de datos y según las sugerencias realizadas por los coordinadores de la revista.
- El editor toma contacto previo con los posibles revisores y se asegura de su interés en querer participar en el arbitraje. Una vez obtenida su aceptación, les remite el artículo a evaluar sin ninguna referencia que aluda o permita inferir la autoría del mismo. Junto a ello, se les entrega el formato de arbitraje que deberán diligenciar.

- El formato de evaluación de los pares se ajustará al formulario fijado por la revista *Estado & comunes* para este proceso.
- Cada revisor par enviará su informe en un plazo no superior a quince (15) días a partir de la entrega de la documentación. En caso de que el revisor par ciego no remita la evaluación en los tiempos establecidos, se le concederá una semana adicional con la justificación previa por parte del revisor. En caso de no obtener respuesta alguna, el editor seleccionará un nuevo revisor par ciego.
- Luego de revisar el artículo, el revisor par remite la evaluación correspondiente en la cual concluye con la recomendación de si procede o no la publicación del artículo, o si es pertinente su edición sujeta a los cambios que se recomienden. De existir controversia o un empate en el dictamen, el editor acudirá a un tercer revisor cuyo informe será decisivo para su publicación o no.
- Las evaluaciones emitidas por los revisores pares viene señalada con una de las tres recomendaciones editoriales, sustentadas con informe:
  - **Publicable:** el artículo puede publicarse.
  - **Publicable con modificaciones:** contiene los cambios y sugerencias menores que debe efectuar el autor en un tiempo no mayor a los quince (15) días. En este caso, el autor debe remitir el artículo con las incorporaciones al editor, quien comprobará que los cambios solicitados hayan sido efectuados y de esta manera aprueba o no la publicación del manuscrito. En el caso de los artículos de Tema central, la verificación contará con el apoyo de los coordinadores de la revista.
  - **No publicable:** el artículo no puede publicarse.
- El editor informará al autor sobre las recomendaciones editoriales hechas al artículo según los informes de arbitraje e indicará si el artículo será aceptado o rechazado para su publicación.
- En caso de rechazo, el autor podrá apelar la decisión ante el Comité Editorial el cual determinará la publicación o no del mismo. Este fallo será inapelable.

### 3. Normativa editorial

El autor o autores que remitan sus artículos a la revista *Estado & comunes*, acatarán las siguientes disposiciones:

- Los trabajos serán inéditos, originales y deben aportar conocimiento relevante en alguna de las siguientes áreas temáticas:

- Política y problemas públicos
  - Gobierno y administración pública
  - Relaciones internacionales
  - Seguridad y defensa
  - Derechos y justicia
  - Economía pública y sectores estratégicos
- Los artículos, tanto de Tema central como de Coyuntura, pasarán por un proceso de revisión por previa indicación hecha por los coordinadores, el editor y el Director de la revista sobre su pertinencia.
  - Los artículos que sean publicables deben ajustarse al formato editorial establecido por el IAEN que son las normas de *American Psychological Association* (APA), 6.ª edición.
  - El contenido y las afirmaciones de los artículos publicados en *Estado & comunes* son de responsabilidad exclusiva del/los autor/es, lo cual será aceptado por el/los autor/es, mediante autorización de publicación y responsabilidad de contenido.
  - Los artículos presentados a la revista *Estado & comunes* no estarán sometidos, de modo simultáneo, a otra evaluación en alguna revista o libro para su publicación.
  - La asignación de revisores pares ciegos se efectuará evitando conflicto de intereses académicos y posiciones ideológicas con los autores.
  - La revista *Estado & comunes* reconoce el esfuerzo intelectual de los autores y los revisores pares por la elaboración de sus artículos y emisión de los conceptos, pero en ningún momento entregará retribuciones económicas como reconocimiento a esta labor.
  - Cada autor debe firmar un contrato de cesión de derechos con el IAEN en el cual le otorga a esta última entidad los derechos patrimoniales de la obra, pudiendo esta (IAEN) reproducirlos, ponerlos en circulación, representarlos, comercializarlos.
  - Los derechos morales de los artículos publicados en la revista *Estado & comunes* le corresponden a cada uno de los autores de acuerdo con la normativa vigente en Ecuador, que es el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación (Código Ingenios).
  - En el caso de que el autor no cumpliera con lo previsto en este normativo, el editor lo incluirá en una lista de autores que no podrán volver a publicar en la revista *Estado & comunes*.

# Normas de publicación

## 1. Propósito

Este documento presenta normas de estilo aplicables a la publicación de la revista *Estado & comunes*. Fundamentalmente pretende:

- Establecer criterios editoriales.
- Determinar consideraciones básicas sobre el formato de los artículos.
- Estandarizar criterios para la elaboración de la bibliografía o lista de textos consultados.
- Presentar pautas relacionadas con ciertas particularidades del lenguaje que se utilizan en las publicaciones del IAEN: libros, revistas, memorias, informes científicos, artículos o textos de capacitación, entre otros.

## 2. Criterios de admisibilidad y elegibilidad

- a. **Idioma.** Los artículos deben estar escritos en español. Solo el resumen (*abstract*) y palabras claves (*keywords*) de cada artículo también irán en inglés.
- b. **Calidad.** Serán escogidos los artículos por su:
  - Originalidad.
  - Consistencia conceptual y metodológica.
  - Dominio y uso de la bibliografía.
  - Coherencia lógica de las argumentaciones.
  - Claridad y precisión del lenguaje utilizado.
  - Proporcionar información fiable y actualizada.
  - Responder a las normas y políticas editoriales fijadas por la Dirección Editorial del IAEN.
- c. **Autoría**
  - El autor debe autorizar expresamente su publicación.
  - Se indicará claramente el título del trabajo, luego del cual irán el o los nombres y apellidos del autor o autores.
  - Junto al trabajo, el autor o autores enviarán su hoja de vida resumida.

## d. Extensión para artículos científicos o trabajos académicos

Sección	Extensión páginas	Extensión palabras
Tema central	14-20	7000-10 000
Coyuntura	8-10	4000-5000
Entrevista	5-6	2500-3000
Reseñas	2-3	1000-1500

### 3. Consideraciones generales

- En caso de artículos, se incluirá un resumen (*abstract*) del contenido no mayor a 150 palabras, y un máximo de ocho descriptores o palabras clave (*keywords*) que describan globalmente los temas tratados en el artículo.
- Deberán ser escritos en programa procesador de texto Microsoft Office, Word versión 2010 (o superiores), con tipo de letra Times New Roman, tamaño 12 puntos, en una sola cara a espacio sencillo.
- Gráficos y diagramas que contengan los trabajos se enviarán con archivos de respaldo en cualquiera de los formatos siguientes: jpg, eps, gif o psd, todos en buena resolución.
- El título del artículo contendrá máximo diez palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, acuerdo previo con los autores.
- Los gráficos, tablas, mapas e imágenes contendrán la numeración debida, así como la fuente de procedencia, la elaboración y año.

### 4. Elaboración de bibliografía o lista de textos consultados

La revista *Estado & comunes* utiliza el formato APA (*American Psychological Association*), 6.<sup>a</sup> edición. Estas pautas sirven tanto para las referencias bibliográficas que van en el texto, como para la bibliografía final de los artículos.

Como referentes de los diversos tipos de formato APA en la bibliografía, se detalla el uso en los diferentes casos:

#### Libro de un autor:

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial.

Harvey, David (2014). *17 Contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

**Libro de más de un autor:**

Apellido, Nombre y Nombre Apellido (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Ciudad de publicación: editorial.

Márquez, Humberto y Raúl Delgado Wise (2014). *Migración forzada y desarrollo alternativo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

**Libro publicado electrónicamente:**

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Ciudad de publicación: editorial. Recuperado el día/mes/año de *dirección electrónica*.

Minteguiaga, Analía (2014). *Las oscilaciones de la calidad educativa en Ecuador, 1980-2010: Estudio sobre políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de "escuelas de calidad" (1980-2010)*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Recuperado el 15/10/2016 de <http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2015/01/Las-oscilaciones-de-calidad-educativa.pdf>.

**Artículo en libro de editor/es, coordinador/es o compilador/es:**

Apellido, Nombre (año de publicación). "Título del artículo entre comillas". En Nombre Apellido, abreviatura que corresponda a editor, compilador, coordinador: *Título del libro en cursiva*. Ciudad: editorial: páginas que comprende el artículo.

Sánchez, John y Nately Soria (2014). "Los poderes del Estado ecuatoriano en pugna". En Ricardo Restrepo, ed. *Pugna de poderes: crisis orgánica e independencia judicial*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales: 21-55.

**Prefacio, prólogo, introducción o partes similares de un libro:**

Apellido, Nombre (año de publicación). "Prólogo". En Nombre y Apellido del autor. *Título del libro en cursiva*. Ciudad de publicación: editorial.

Ramírez, Jacques (2014). "Prólogo". En Alana Sylvie Ackerman. *La ley, el orden y el caos: Construcción social del Estado y el inmigrante en Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

**Artículo en revista:**

Apellido, Nombre (año de publicación). "Título del artículo entre comillas". *Nombre de la revista en cursiva* n.º X, vol. X: páginas que comprende.

Le Quang, Matthieu (2013). "Elecciones y tendencias políticas, 2009-2013". *Estado & comunes, revista de política y problemas públicos* n.º 1, vol. 1: 19-35.

**Artículo en periódico:**

Apellido, Nombre (año). "Nombre del artículo". *Nombre del periódico*, mes día, Sección.

Rosero, Luis (2014). "Poder político versus poder mediático". *El Telégrafo*, mayo 5, Opinión.

**Artículo en revista digital:**

Apellido, Nombre (año publicación). “Nombre del artículo entre comillas”. *Revista digital en cursiva* n.º X, vol. X. Recuperado el día/mes/año de *dirección electrónica*.

Mayor, Federico (2007). “Hay sólo una pedagogía... la pedagogía del amor”. Revista digital *El Recreo*. Recuperado el 21/05/2014 de <http://www.uclm.es/profesorado/ricardo/Periodico.htm>.

**Ponencia presentada en un seminario, conferencia, etc.:**

Apellido, Nombre (año publicación). “Nombre del artículo entre comillas”. Ponencia presentada en nombre del congreso. Ciudad, país.

Andrade, Vicenta (2012). “Mecanismos de coordinación entre sistemas de justicia: la inclusión de la justicia indígena”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Pluralismo Jurídico y Justicia de Paz en el Estado Plurinacional. Quito, Ecuador.

**Tesis:**

Apellido, Nombre (año). “Nombre de la tesis”. Disertación doctoral (o el grado respectivo). Ciudad: nombre de la universidad.

Fernández, Sonia (2013). “La construcción moderna de los maestros y de la infancia en el Ecuador ¿1925-1948?: ‘la cuestión social’, la ‘escuela activa’ y las nuevas ciencias humanas”. Disertación doctoral. Quito: Universidad Simón Bolívar-Sede Ecuador.

**Documentos electrónicos en página web:**

a) Cuando se dispone de una versión digital que existe también en versión impresa se debe aclarar la procedencia del mismo.

Apellido, Nombre (año). “Nombre del documento”. *Título del libro o revista en cursiva*. Ciudad: editorial. Versión electrónica: *dirección web*.

Podorga, Valery (2014). “Los planes de Dostoyevsky”. *New Left Review* n.º 84. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Versión electrónica: [http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR\\_84.pdf](http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR_84.pdf).

b) En caso de no contar con la fecha del documento se debe especificar:

Apellido, Nombre (s/f). “Nombre del documento”. *Título del libro o revista en cursiva*. Recuperado el día/mes/año de *dirección electrónica*.

Merchán, Jaime (s/f). “Sobre Herman Melville y Ecuador: Travesía y ficción”. Recuperado el 06/04/2015 de <http://www.afese.com/img/revistas/revista57/hermanmelville.pdf>.

c) Hay muchos casos en los que las direcciones web son muy largas, con letras y símbolos que pueden entorpecer su entendimiento; cuando este sea el caso, se recomienda acortar la dirección web en una de las varias páginas dedicadas a ello; a continuación se mencionan tres:

- *goo.gl*
- *bit.ly*
- *ow.ly*

Al pegar la siguiente dirección electrónica [http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR\\_84.pdf](http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR_84.pdf) en la página web [goo.gl](http://goo.gl), se obtiene una versión abreviada de la misma que es más manejable: <http://goo.gl/Z65p4A>.

### Artículo no firmado en periódico:

Si se trata de un artículo no firmado en lugar del autor se escribe el nombre del periódico.

*El Telégrafo* (2014). “La mensualización de los décimos, punto polémico de proyecto”, 5 mayo 2014.

### Artículo no firmado en revista:

Si se trata de un artículo no firmado en lugar del autor se escribe el nombre de la revista.

*Vistazo* (2014). “¿Quién pierde sin la CIDH” n.º 1121: 13, Quito.

### Entrevistas:

El entrevistado será mencionado primero, luego el entrevistador, identificando el lugar, la fecha de la entrevista y, de ser el caso, la localización de la grabación o transcripción de la entrevista.

Guillermo Landázuri, presidente del Congreso Nacional. Entrevistado por Diego Oquendo Silva, en “Buenos Días”, *Radio Visión*, 91.7 FM. Quito, 12 de abril de 2004.

## 5. Formas de citar dentro del texto

Dar el crédito a una fuente es imperativo, asimismo, la forma en que se la cite también es fundamental para dar a entender al lector, sin equívocos y con la mayor precisión, que lo que acaba de leer le pertenece a alguien más.

### Citas textuales de hasta cuarenta palabras:

La cita deberá aparecer entrecomillada y unida al texto mediante la prosa; se debe especificar el autor del texto de una de las dos siguientes formas:

El sociólogo François Houtart (2014: 12) considera que “Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma)”. Esta precisión fue la que...

“Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma)” (Houtart, 2014: 12). Esta precisión fue la que...

Nótese que en el primer caso el autor, François Houtart, ha sido citado por el autor nombrándolo, seguido por el año y la página entre paréntesis (año de publicación: página) y luego la cita entrecomillada. En el segundo caso, después de la cita entrecomillada, entre paréntesis aparece el apellido del autor de la cita, el año de la publicación y el número de página de la cual procede el extracto.

### Citas textuales de más de cuarenta palabras:

Si la cita supera los cuatro renglones, es preciso separarla del texto (párrafo aparte) y darle formato especial: toda la cita irá con sangría y un punto menos de tamaño de letra, sin comillas; así:

Houtart considera que:

Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma). En su interior estaba dominada por la clase de los terratenientes y en el siglo II antes de nuestra era, en el momento del proceso de helenización (la influencia de Grecia), la región sufrió la revuelta de los Macabeos y el principio de una mayor diversidad social. Fue el Imperio romano, [...] que en el año 63 antes de nuestra era, se estableció como dueño en toda la región e integró la producción económica de Palestina en el comercio del Imperio (Houtart, 2014: 12).

Nótese que al final de la cita se da el crédito entre paréntesis con el formato ya explicado. En caso de que se omita una parte de la cita, esta elipsis se especificará con tres puntos suspensivos entre corchetes [...].

### Parafrasear:

Otra forma de citar un pasaje es parafraseando el contenido, es decir, reescribiendo el texto según las necesidades y el estilo del autor para transmitir el mensaje central o aquello que más convenga a la investigación; al parafrasear, como en los casos anteriores, es imperativo dar el crédito correspondiente como ya se ha indicado; véase el siguiente ejemplo:

Persia y Roma fueron imperios que tradicionalmente ambicionaron a Palestina, la cual estuvo bajo el poder de terratenientes. Fue recién en el siglo II después de Cristo, tras la influencia de la cultura griega, que la región sufrió la revuelta de los Macabeos (Houtart, 2014: 12).

También, se parafrasea indicando al inicio el autor, seguido del año de la publicación entre paréntesis, después va el contenido y, al final, el número de la página entre paréntesis:

Según Houtart (2014), Persia y Roma fueron imperios que tradicionalmente ambicionaron a Palestina, la cual estuvo bajo el poder de terratenientes. Fue recién en el siglo II después de Cristo, tras la influencia de la cultura griega, que la región sufrió la revuelta de los Macabeos (12).

## 8. Uso de varios recursos

### Notas al pie de página:

Se presentarán de acuerdo con la estructura indicada en “Elaboración de bibliografía o lista de textos consultados”.

### Citas consecutivas:

Cuando la nota o cita bibliográfica corresponde al mismo autor y obra citada anteriormente, se utilizará el latinismo *ibid.*, abreviatura de *ibidem*, que significa ‘allí mismo, en el mismo lugar’. Al no ser un latinismo no adaptado va en cursiva.

Harvey, David (2014). *17 Contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

*Ibid.*

*Ibid.*: 95

### **Cursiva:**

En locuciones latinas. Por ejemplo:

- *In dubio pro homine*
- *Pacta sunt servanda*
- *Ratio decidendi*
- Existen locuciones latinas que, por extendido uso en castellano, ya no se escriben con cursiva, como *habeas corpus*, *a priori*, etc. Para saber más sobre latinismos remitirse al diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española, disponible en línea en [www.rae.es](http://www.rae.es).

Palabras en otros idiomas. Por ejemplo:

- *Affaire*
- *Leitmotiv*
- *Sumak Kawsay*
- Existen extranjerismos que ya han sido castellanizados, por ello ya no se escriben en cursiva. Para saber más sobre extranjerismos remitirse al diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española, disponible en línea en [www.rae.es](http://www.rae.es).

Cuando se quiera resaltar o poner énfasis en alguna palabra o idea. Por ejemplo:

- Sin embargo, cuando se dice que el juez es un actor político, el término “político” se refiere a la posibilidad del juez de ser actor por sí mismo, es decir de actuar con relativa libertad en su proceso interpretativo del Derecho...

Su utilización será excepcional dentro del texto. No se utilizarán negrillas ni subrayados.

### **Abreviaturas (recomendadas):**

- capítulo, cap.
- compárase, cf.
- compilador, comp.
- edición o editor, ed.
- *ibidem*, *ibiWd.*
- número, n.º
- organismo no gubernamental, ONG (tanto en singular como en plural)
- página, p.
- páginas, pp.

- por ejemplo, p. ej.
- tomo, t.
- traducción o traductor, trad.
- volúmenes, vols.
- y otros, *et al.*
- y siguientes, ss.

### **Siglas:**

Para la escritura de siglas se utilizará la primera vez el nombre completo a la que hace referencia, y a partir de la segunda mención a dicha sigla, abreviaturas en mayúsculas. Por ejemplo:

En agosto de 2009, los directivos del Fondo Monetario Internacional (FMI) se reunieron para discutir sobre la situación económica que atraviesa América del Sur, como consecuencia de la crisis mundial.

De acuerdo con sus atribuciones, FMI considera oportuno pronunciarse ante...

En las siglas o acrónimos de cinco letras en adelante, siempre y cuando sean legibles en castellano y su pronunciación sea como una palabra común y no deletreada, la letra inicial irá en mayúsculas y las restantes en minúsculas. Por ejemplo:

- Mercosur
- Senplades
- Unicef

Para mayor información sobre la política editorial, las directrices para autores, así como las normas de publicación, ingrese a <http://estadoycomunes.iaen.edu.ec/index.php/EstadoyComunes/about/submissions#onlineSubmissions>.

