



# Estado y Neoliberalización en la Argentina contemporánea

Transformaciones regulatorias  
y reconfiguración de los  
problemas públicos

Javier Moreira Slepoy  
Elida Graciela Santiago  
*Coordinan*

Carlos La Serna  
Gustavo Coppini  
Lourdes Compagnucci  
Ivonne Alejandra Inés Dufour  
Julio Romero  
Darío Gómez Pucheta  
Miguel Magnasco  
Daniela Mulatero Bruno  
Luis Ángel Vélez  
Nicolás Giménez Venezia

**Estado y Neoliberalización en la Argentina contemporánea:** Transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos

**2020**

---

Estado y neoliberalización en la Argentina contemporánea : transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos / Javier Moreira Slepoy... [et al.] ; coordinación general de Javier Moreira Slepoy ; Elida Graciela Santiago. - 1a ed. - Córdoba : Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Sociales , 2020.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-950-33-1605-4

1. Neoliberalismo. 2. Democracia Participativa. 3. Acceso a la Justicia. I. Moreira Slepoy, Javier, coord. II. Santiago, Elida Graciela, coord.  
CDD 320.513

---

## Índice

## [Introducción](#)

*Javier Moreira Slepoy*

*Elida Graciela Santiago*

## **Primera Parte**

[Neoliberalización y nuevos escenarios estatales. Algunas coordenadas teóricas y una referencia al caso argentino](#)

*Javier Moreira Slepoy*

*Elida Graciela Santiago*

[El Estado y el poder en la crisis. A propósito del neoliberalismo y la pandemia](#)

*Carlos La Serna*

## **Segunda Parte**

[Poder judicial y procesos de neoliberalización: Materiales para pensar la democratización de la justicia](#)

*Gustavo Coppini*

*Lourdes Compagnucci*

[La neoliberalización del campo educativo de la escuela secundaria en la Provincia de Córdoba: Tendencias, tensiones y oportunidades contra-neoliberalizadoras](#)

*Elida Graciela Santiago*

*Ivonne Alejandra Inés Dufour*

[Córdoba: la gubernamentalidad y consolidación del poder político en el “nuevo” Estado](#)

*Julio Romero*

## **Tercera Parte**

[La razón de Estado Municipal en la “Córdoba del Orden” ¿La emergencia de la ecopolítica?](#)

*Darío Gómez Pucheta*

[La excepción como norma: La experiencia de los Convenios Urbanísticos en la ciudad Córdoba. Neoliberalización, Estado y ciudad](#)

*Miguel Magnasco*

[Los programas de mejoramiento de barrios como estrategia de reestructuración neoliberal en las ciudades latinoamericanas](#)

*Daniela Mulatero Bruno*

*Luis Ángel Vélez*

[Lxs jóvenes y la dualidad valorativa en la neoliberalización del trabajo](#)

*Nicolás Giménez Venezia*

# Introducción

*Javier Moreira Slepoy  
Elida Graciela Santiago*

Este libro es producto del trabajo compartido por un equipo constituido por docentes, egresadxs y estudiantes de posgrado del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).

Nos propusimos analizar las transformaciones, disrupciones y continuidades en las estrategias de regulación estatal y en la configuración de los problemas públicos en áreas tales como: (i) justicia y seguridad ciudadana, (ii) educación, (iii) cuestión urbana y derecho a la ciudad, (iv) inclusión y políticas sociales y (v) modernización del Estado, en Argentina en el período 1990 – 2018. Nuestra producción fue fruto de un Proyecto SECyT 2018-2020 y, en general, todas nuestras producciones se vieron tentadas a extenderse temporalmente, alentadas, por una parte, por el cambio de signo político del Gobierno Nacional y Municipal en 2019 y, fundamentalmente, por los desafíos impuestos al mundo en general y a la Argentina en particular por la pandemia COVID/19 que impactaron en el 2020. Así, cuando ya estábamos en disposición de publicar nuestros avances, el Estado como objeto de nuestro estudio, comienza a cobrar un lugar de privilegio para hacer frente a la crisis producto

de la pandemia. Crisis que visibilizó los enormes desequilibrios de sociedades altamente desiguales como las nuestras.

Por las características propias del grupo constituido alrededor de estas problemáticas, nuestros primeros esfuerzos estuvieron dirigidos a la construcción de un marco de referencia conceptual que nos permita abordar desde distintas áreas, los modos y las formas que asume el proceso de neoliberalización y su impacto sobre el proyecto democrático, facilitando así la elaboración de opciones epistemológicas, teóricas y metodológicas, que sea pertinente al campo de estudio y permita orientar la tarea interpretativa sobre cada área en cuestión.

### **Aproximaciones conceptuales**

Realizaremos aquí un breve desarrollo de los conceptos que fueron vertebrando nuestras búsquedas, reflexiones y análisis. En este sentido son numerosos los estudios que han venido cuestionado la impugnación del “Estado” como categoría teórica y política. Los trabajos neoinstitucionalistas de Theda Skocpol (1985) y Peter Evans (1996), los trabajos –diversos por cierto– de raigambre marxista como los de Joaquin Hirsch (2005), Bob Jessop (2017), David Harvey (2008) y Ernesto Laclau (2005) han venido señalando la relevancia de la categoría Estado para comprender los procesos políticos sociales y económicos contemporáneos. Incluso desde los propios documentos del Banco Mundial, la ideología del Estado mínimo fue puesta en tela de juicio (Banco Mundial, 1997).

Advertimos que en buena parte de estos debates de enorme actualidad no se esclarecen las diferencias entre categorías que, si bien están relacionadas, deben ser diferenciadas como la de Estado – gobierno – administración pública – políticas públicas. Lo que se pone en juego, desde nuestra perspectiva, es la relación que se establece entre la “relativa estructuralidad” del neoliberalismo y la dimensión estatal de la “relativa capacidad de agencia” en la forma de gobierno, la gestión y las políticas públicas. En otras palabras, el problema puede ser presentado de la siguiente manera: los gobiernos ocupan y se apropian temporalmente del aparato del Estado y de sus recursos a los fines de sus objetivos políticos, aunque de ninguna manera se puede establecer una sinonimia entre los poderes del Estado y las capacidades de los gobiernos.

Por otro lado, advertimos una renovación de los abordajes sobre el neoliberalismo como fenómeno que atraviesa el Estado, los

gobiernos y las políticas públicas. Como señalan Brenner, Peck y Theodore (2010) el “neoliberalismo ideológico” del Consenso de Washington fue puesto en cuestión a partir de la crisis económica global del 2008-2009 abierto con la “hipotecas subprime” en Estado Unidos y antes, con el advenimiento de los gobiernos de base popular en América Latina que fueron entendidas desde ciertos análisis como una etapa posneoliberal (Sader, 2008)<sup>1</sup>.

En lugar de pensar el neoliberalismo como etapa o modelo cerrado, partimos de la idea de “neoliberalización” (Brenner, Peck y Theodore, *idem*) entendida como proceso tendencial, abigarrado, dependiente de las trayectorias (path-dependency), discontinuo, híbrido y experimental en donde las tendencias neoliberalizadoras y mercantilizadoras conviven con resistencias y regulaciones contra-neoliberalizadoras y desmercantilizadoras y que se expresan en tres dimensiones: (i) una dimensión estructural económica; (ii) una dimensión de la regulación y las políticas públicas y; (iii) la dimensión de la subjetividad donde los problemas públicos son configurados.

Sobre la cuestión de la subjetividad, Brown (2016) señala que lo específico de la gubernamentalidad neoliberal es la interpelación de un sujeto libre y emprendedor al cual el Estado controla pero sin asumir responsabilidad alguna por él. Esto significa que la defección del Estado en ciertas áreas debe ser comprendida como una técnica de gobierno que apunta a la individualización de los problemas públicos y que termina horadando la idea misma de democracia en tanto igualdad.

En este sentido el proyecto se propone indagar en las transformaciones y continuidades de las estrategias en que el Estado formula y gestiona políticas públicas en la Argentina actual. En otras palabras, se intenta analizar y cartografiar las formas de regulación estatal en determinadas áreas de interés bajo un contexto de tensión entre una tendencia neoliberalizadora que se vislumbra como dominante y diversas formas de resistencias sociales y también estatales. Y, por otro lado, intentamos comprender las formas en que las agendas y los problemas públicos son construidos y reconfigurados en la arena estatal. Partimos de la conjetura que los “problemas públicos” constituyen la unidades de análisis privilegiada para analizar el rol del Estado y las estrategias de gestión y gobierno.

<sup>1</sup> Posneoliberalismo en América Latina Emir Sader (Buenos Aires: CLACSO - CTA EDICIONES, 2008).

## El contenido del libro

El libro se organiza en tres partes constituidas por artículos agrupados en relación a sus contenidos. Los dos artículos de la primera parte están dedicados a la definición de las coordenadas teóricas y análisis de contexto general del período en estudio. En tanto, la segunda parte aborda los problemas públicos en las áreas antes señaladas: (i) justicia y seguridad ciudadana, (ii) educación; finalmente, la tercera trata sobre cuestión urbana y derecho a la ciudad, inclusión y políticas sociales.

**En el primer artículo**, “Neoliberalización y nuevos escenarios estatales. Algunas coordenadas teóricas y una referencia al caso argentino”, Javier Moreira Slepoy y Elida Graciela Santiago se ocupan de poner en relación un conjunto de categorías y problemáticas que han guiado las primeras aproximaciones del colectivo de investigación alrededor de las tendencias de la estatalidad y las políticas públicas contemporáneas, su significación política y sus impactos en el imaginario democrático.

En primer lugar, lxs autorxs toman posición por una reflexión/problematización situada teórica y políticamente en el contexto específico de Argentina y Nuestra América reconociendo la dinámica global que incide dramáticamente en nuestras realidades. Luego, intentan delinear un breve estado del arte para posteriormente clarificar las principales coordenadas teóricas y dimensiones para abordar el Estado. En último lugar, se adentran en la cuestión del neoliberalismo proponiendo una forma alternativa de comprenderlo como proceso tendencial y abigarrado, haciendo hincapié en las mutaciones y transformaciones en el poder y el gobierno. La estatalidad argentina, sus transformaciones institucionales y las disputas políticas cobran visibilidad para finalmente integrar las discusiones y referenciar a los escenarios que se abren en la Argentina actual en un contexto de crisis nacional agravada por el COVID-19.

**En el segundo artículo**, Carlos La Serna, consultor académico del proyecto de investigación, bajo el título “El Estado y el poder en la crisis. A propósito del neoliberalismo y la pandemia”, analiza las relaciones y correlaciones de poder entre fuerzas políticas alrededor de escenarios que se configuran en torno a la acción del Estado bajo la fase de crisis que generan las políticas neoliberales, potenciada por el fenómeno de la pandemia. El autor asume el supuesto según el cual el análisis del poder, requiere superar perspectivas holísticas, para centrarse en espacios en los que sus capacidades

y prácticas, sus fortalezas y vulnerabilidades sean observadas, en tanto experiencias concretas y singulares.

Comienza alejándose de ontologías dogmáticas y mecanicistas, para entender la crisis y el Estado como fenómenos que revisten una causalidad múltiple, simultánea y singular; para recorrer luego, desde el retorno a la democracia en 1983 hasta el 2020 bajo la irrupción del COVID-19, caracterizando así fases donde formas diferenciadas de crisis se sobreponen y potencian con consecuencias sociales drásticas y nada homogéneas.

**La segunda parte del libro** se abre con el artículo “Poder judicial y procesos de neoliberalización: materiales para pensar la democratización de la justicia” a cargo de Lourdes Compagnucci y Gustavo Coppini. En este breve ensayo, lxs autorxs abordan las tensiones existentes entre la política y justicia penal a través de la figura del *lawfare* y los diversos procesos de neoliberalización que se vienen dando, desde principios de esta década, a nivel regional. Desde ese contexto, reflexionan sobre la participación ciudadana no sólo como vector de democratización de la justicia, sino también como instrumento necesario para forjar estrategias políticas contraneoliberalizadoras. Finalmente, proponen una resignificación del sistema de juradx populares, procurando poner en evidencia los prejuicios clasistas que se oponen a su implementación.

En segundo lugar, en el artículo “La neoliberalización del campo educativo de la escuela secundaria en la Provincia de Córdoba: Tendencias, tensiones y oportunidades contra-neoliberalizadoras”, Santiago, Elida Graciela y Dufour, Ivonne Alejandra Inés nos proponen reflexionar sobre los efectos de larga duración que ha tenido el proceso de reformas educativas en el nivel secundario; abordando un bloque temporal de treinta años donde buscan capturar la fragmentación, segmentación y tendencias segregativas que atentan sobre la matriz de educación pública.

Las autoras bucean sobre la racionalidad neoliberal, sus efectos desdemocratizadores, y las consecuencias sobre los sentidos de la educación como formadora de ciudadanxs y promesa de movilidad social ascendente; elementos constituyentes de la matriz mixta de rango bienestarista distintiva del sistema educativo argentino. Dan cuenta de la definición supraestatal de las políticas educativas y la configuración de estereotipos organizacionales que operativizan sentidos individualistas, meritocráticos y tecnocráticos para descargar responsabilidades sobre las escuelas, lxs docentes y lxs es-

tudiantes, según sea el caso, de los pobres resultados del sistema educativo.

A su vez, analizan particularizando en el programa del Nuevo Régimen Académico como espacio de cambio regulatorio en la Provincia de Córdoba; en forma de programa piloto a partir de 2018 para identificar problemas y estrategias que den cuenta de tendencias neoliberalizadoras, aportando a re-pensar la soberanía educativa desde el diseño de políticas públicas contra-neoliberalizadoras articuladas.

A posterior, Julio Romero nos presenta "Córdoba: la gubernamentalidad y consolidación del poder político en el "nuevo" Estado" donde analiza la relación entre el poder político y la transformación del Estado de la Provincia de Córdoba a partir de la asunción de Unión por Córdoba. El análisis se hace desde un enfoque conceptual centrado en el Estado, el poder y la gubernamentalidad utilizando un marco conceptual que problematiza los conceptos y los relaciona al caso Córdoba analizando hechos concretos que marcaron la relación entre poder, Estado y sociedad.

Desde el enfoque de la gubernamentalidad como un concepto central entiende que los cambios producidos en el Estado, desde la cúspide, por parte de diferentes actores estatales, privados y corporativos quienes asumen roles que orientan las políticas públicas, enfocándolas como herramientas de solución a problemas, concibiendo a la ciudadanía como un sujeto ajeno.

**Para inaugurar la tercera parte** presentamos un artículo de Darío Gomez Pucheta bajo el título "La razón de Estado Municipal en la Córdoba del Orden. ¿La emergencia de la ecopolítica?" comienza deteniéndose en las preguntas ¿cuál es la razón del Estado Municipal en la Ciudad de Córdoba? y ¿qué persiguen los gobiernos? Entendiendo que son interrogantes que subyace en los debates públicos de la ciudad; y que ante la insatisfacción de las políticas de los gobiernos desde el comienzo del presente siglo, parecen acentuar su vigencia.

En expresiones del autor, la expansión de la mercantilización de la ciudad de Córdoba requiere abordar su análisis para deconstruir la gubernamentalidad desde sus estrategias y tácticas para caracterizar los imaginarios que impulsan las prácticas sociopolíticas. Este trabajo propone una revisión de la razón de Estado neoliberal desde los discursos e imaginarios recorriendo los veinte primeros años del siglo XXI, para finalmente acercarse a las transformacio-

nes necesarias ante la pandemia mundial COVID/19.

Luego, Miguel Magnasco en su artículo "La excepción como norma: la experiencia de los Convenios Urbanísticos en la ciudad Córdoba. Neoliberalización, Estado y ciudad" problematiza a partir de la figura de "Convenios Urbanísticos" regulaciones y acciones estatales para el desarrollo urbano de las ciudades a través de concertaciones público-privadas. Destaca como punto de partida el año 2012, cuando la Municipalidad de Córdoba inició una experiencia local de utilización de esa figura al sancionar la Ordenanza N° 12.077 de Convenios Urbanísticos y abrió una posibilidad normativa inédita para las grandes corporaciones desarrollistas de la ciudad al permitir la urbanización de suelos que se encontraban restringidos o destinados específicamente a actividades ajenas al desarrollo inmobiliario. La instrumentación de ese nuevo marco legal devino en una forma excluyente de hacer ciudad, liderada por la racionalidad mercantil del sector privado habilitada por la intervención permanente del Estado local.

"Los programas de mejoramiento de barrios como estrategia de reestructuración neoliberal en las ciudades latinoamericanas" son abordados por Daniela Mulatero Bruno y Luis Ángel Vélez, en el que caracterizan la dimensión socio espacial de la ciudad a través de las políticas públicas urbano habitacionales reguladas bajo la tendencia neoliberalizadora. Dan cuenta de la caracterización de las grandes urbes latinoamericanas, signadas por la pobreza, la informalidad y sus vínculos como receptoras de programas supranacionales preestablecidos; que no logran intervenir integralmente sobre su complejidad e interpelan los diseños institucionales y las capacidades al interior de los niveles del Estado que atienden estas problemáticas. En este punto, los autores se plantean el interrogante sobre la verdadera intencionalidad de la incidencia externa sobre las políticas públicas de ciudades que buscan integrarse a circuitos globales

El análisis profundiza sobre los procesos que comprende el programa de mejoramiento barrial (ProMeBa) y apunta a la visibilización de las lógicas fundantes y de su incidencia en la gobernabilidad local en los aspectos urbanos y habitacionales en el marco de un programa que representa la operatoria de intervención urbana diseñada desde el Banco Interamericano de Desarrollo.

Finalmente, Nicolás Giménez Venezia en su artículo "Lxs jóvenes y la dualidad valorativa en la neoliberalización del trabajo" nos

acerca a los debates contemporáneos dispuestos a ubicar a lxs jóvenes en el escenario público ligados a diversos problemas sociales desde la constante negatividad. El autor advierte sobre la ausencia de neutralidad de estas posturas en el sentido que dan cuenta de formas de concebir a lxs sujetxs, modelos de intervenciones del Estado y el Estado mismo como espacio de disputa así como su rol.

Por ello, nos propone retomar valoraciones y sentidos en la implementación del programa nacional “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” como una política de transferencia de ingreso que se asienta en la intersección del acceso al derecho al trabajo y que, en oportunidad de la gestión de Cambiemos (2015-2019), se ha caracterizado por reforzar valores, lógicas, sentidos y prácticas sociales vinculadas al individualismo, los consumos, la meritocracia y el emprendedurismo como solución a la desocupación, entre otros problemas sociales que en este contexto se exacerba.

Los desarrollos anteriores son nuestro punto de partida para seguir trabajando. Sin desconocer que hemos realizado avances significativos, buscamos consolidarnos como equipo de trabajo y poder, desde nuestro modesto lugar de investigadorxs, poner en debate un conjunto de políticas que atraviesan nuestras vidas y las modifican.

## **Neoliberalización y nuevos escenarios estatales. Algunas coordenadas teóricas y una referencia al caso argentino**

*Javier Moreira Slepoy  
Elida Graciela Santiago*

### **Introducción**

El presente artículo pretende poner en relación un conjunto de categorías y problemáticas que han guiado una primera aproximación de un colectivo de investigación de reciente formación que analiza las tendencias de la estatalidad y las políticas públicas contemporáneas, su significación política y sus impactos en el imaginario democrático. Ciertamente nuestro interés por el Estado se inscribe en el marco de un conjunto amplio de discusiones y debates que abrevan en campos disciplinares diversos y que, desde nuestro punto de vista, posan su mirada en aspectos complementarios de la realidad estatal. De alguna manera, podemos señalar que el abordaje que intentamos construir se centra en la dimensión institucional -en donde las estructuras y las prácticas se suturan- intentando superar las fronteras del institucionalismo de la Ciencia Política dominante.

Nuestra reflexión no se inscribe ni reconoce una “Teoría General del Estado”, sino que obedece a una reflexión / problematización situada teórica y políticamente en el contexto específico de Argentina y Nuestra América reconociendo la dinámica global que incide dramáticamente en nuestras realidades. Entendemos con Rene Zavaleta Mercado (1985) que lo estatal en América Latina tiene una especificidad dada por la heterogeneidad y el abigarramiento constitutivos de nuestras sociedades y por el hecho más general según el cual las tendencias globales y estructurales se hacen concretas en gramáticas locales específicas que alteran, facilitan aquellas tendencias. En este sentido, siempre las estructuras operan en coyunturas concretas y todas las coyunturas cobran sentido en movimientos históricos de más largo aliento.

A fines de ordenar argumentos – aún no plenamente ensamblados- dividiremos este trabajo en cinco partes: (i) en primer lugar intentaremos delinear un breve estado del arte familiar a nuestros intereses marcando algunas deudas y posibles complementariedades en las que deseamos intervenir como colectivo. (ii) Posteriormente, clarificaremos las principales coordenadas teóricas y dimensiones que ponemos en juego para abordar el Estado y que están presentes en las diversas producciones del colectivo de investigación. (iii) Seguidamente, abordaremos la cuestión del neoliberalismo proponiendo una forma alternativa de comprenderlo como proceso tendencial y abigarrado haciendo hincapié en las mutaciones y transformaciones en el poder y el gobierno. (iv) En el apartado cuatro avanzamos en una reflexión sobre el caso estatalidad argentina reciente dando cuenta de las transformaciones institucionales y las disputas políticas y (v) finalmente cerramos estas líneas integrando las discusiones y haciendo referencia a los escenarios que se abren en la Argentina actual en un contexto de crisis nacional agravada por el COVID-19.

### **Para entender al Estado. Breve estado del arte y una agenda de investigación**

La reflexión sobre lo estatal ocupa un lugar central en las Ciencias Sociales, particularmente en la Ciencia Política y la Sociología en donde los últimos años se ha producido una renovación de los debates y los enfoques. Un aspecto central en la indagación fue la naturaleza de su “retirada” propiciada por el auge del neoliberalismo, el consenso de Washington y los organismos internacionales

cuyas recomendaciones van a modificarse sensiblemente pasada la mitad de la década de los '90 como se desprende del documento del Banco de 1997.

Una primera cuestión tienen que ver con las diversas perspectivas teóricas para abordar la realidad estatal. Podemos reconocer al menos tres tradiciones dominantes: el pluralismo, la perspectiva neoestatista y la amplia tradición marxista; cada una de ellas alberga en su seno un rico y polifónico debate. Si bien hacemos esta distinción a los fines analíticos, es claro que muchas de las contribuciones más prometedoras y potentes implican propuestas de articulación entre las diversas tradiciones.

(i) A grandes rasgos podemos señalar que la familia del pluralismo, en la que incorporamos perspectivas diversas como la teoría de los sistemas, "la elección racional" y buena parte de los neoinstitucionalismos, se caracteriza por una primacía de la idea de consenso por sobre el conflicto, la lucha y el poder; una perspectiva sociocéntrica en la que el Estado emerge como un conjunto de aparatos tendencialmente neutrales, destinados a dar respuesta apropiadas a problemáticas planteadas en la sociedad, por fuera de las fronteras estatales. En este sentido se puede decir que existe una idea de frontera entre la sociedad y el Estado que impide ver las innumerables articulaciones que existen entre uno y otro espacio.

Bajo estas perspectivas no hay diferencias sustanciales entre las categorías Estado y gobierno. O más bien, la idea de Estado es reemplazada por la de gobierno cuya función central es procesar demandas diversas (Estado ventanilla) de una sociedad plural en la que no hay clases, grupos, ni intereses predominantes. Según esta gramática el Estado es visto como un aparato técnico por el cual no circula, condensa o proyecta poder y que encuentra una función reproductora de un orden construido entorno a una cultura compartida.

Las críticas que se han hecho a este modelo son innumerables y no es objetivo de esas líneas dar cuenta de ellas. Simplemente, cabe señalar que esta perspectiva oculta las relaciones de poder y dominación que existen tanto en la construcción de la cultura compartida, en la construcción de los problemas sociales que debe tratar el Estado, como así también en las respuestas en forma de políticas en el que todo el poder se hace carne y se pone en movimiento.

(ii) Una perspectiva radicalmente opuesta -que comparte sin embargo el enfoque sociocéntrico del pluralismo- es la tradición marxista de la cual recuperamos un aspecto insoslayable en el análisis del Estado como lo es la relación que existe con el capitalismo. Nos es particularmente significativo el abordaje que va a proponer Gramsci y su concepción ampliada del Estado, como así también los aportes de Poulantzas en tanto constituyen aproximaciones que se abocan a un análisis político del Estado capitalista y su autonomía relativa eludiendo las limitaciones economicista de ciertos análisis.

Un aporte central de Poulantzas (1991) a nuestros intereses específicos es su análisis del “armazón material” definido no solo como una dimensión atravesada por la dominación burocrática de las clases propietarias, sino también como un conjunto de aparatos en el que las luchas populares imprimen su huella y donde es posible rastrear el conflicto. Este señalamiento es un aporte valioso para analizar el entramado institucional y las políticas públicas en casos concretos, tratando de dar cuenta del carácter constitutivo entre las dimensiones políticas, económicas y técnicas de las instituciones en el Estado capitalista.

El Estado como relación de dominación y como conjunto de aparatos es entendido como la sede en las que el balance del poder y las contradicciones de clase de las sociedades capitalistas se condensan. Es en el marco de tales contradicciones que debemos entender la autonomía relativa de los Estados. En este sentido, las políticas públicas si bien pueden ser entendidas como esfuerzos racionales de construcción de un orden atendiendo las prioridades y el bienestar colectivo, no se debe perder de vista que abrevan principalmente a la específica constitución de las contradicciones en los aparatos entre el poder de las diversas fuerzas sociales que pugna en un momento determinado.

Nuevamente la autonomía del Estado emerge del rol estabilizador que este tiene en la gestión de conflictos y por lo tanto no debe entenderse como un bloque monolítico, funcional y coherente consigo mismo. En este sentido, se legitima las estrategias de las luchas populares de llevar el conflicto hacia dentro del Estado; al terreno de las instituciones, las estructuras burocráticas y las políticas públicas “a fines de desarrollar, reforzar, coordinar y dirigir los centros de resistencias difusos de que las masas disponen en el seno de las redes estatales creando y desarrollando otros nuevos,

de tal forma que estos centros se conviertan, en el terreno estratégico que es el Estado, en los centros efectivos de poder real” (Poulantzas, 1991).

(iii) En contraposición a las miradas mínimas sobre el Estado propias del pluralismo han surgido un conjunto de aportes provenientes de diversos autores que, en un marco de diálogo con los problemas teóricos planteados por el marxismo, se inscriben en la tradición weberiana y ponen al Estado en un lugar de centralidad que, no solo tiene como objeto - en términos de Theda Skocpol - traer al Estado de vuelta, sino también dar cuenta de la especificidad de lo político, liberando la idea de autonomía estatal de sus amarras marxistas (Block, 1980).

Entre los exponentes más relevantes de esta perspectiva además del estatismo estructuralista de Theda Skocpol (1985) señalamos autores como Fred Block (1980) y Michael Mann (2006). Este último desde su “teoría del embrollo” en el que la sociología del Estado de Weber emerge con claridad, entiende lo estatal como un conjunto diferenciado de instituciones y personas con poderes específicos (despóticos e infraestructurales); poderes que se despliega e irradia desde el centro hasta la periferia de un territorio imponiendo normas obligatorias respaldadas por una fuerza organizada.

Mientras que los trabajos de Mann y Skocpol sostienen una impronta fuertemente estatista, Block plantea un diálogo con Poulantzas e incorpora más decididamente la dimensión societal como fuente de poderes múltiples, de luchas y conflictos en una dirección muy parecida a los análisis posmarxistas de Laclau y Mouffe (1985). Estos autores van a reivindicar al Estado no como aparato, arena o relación sino como un actor; esto es, como una estructura de organizaciones complejas con capacidades específicas, cuyo alcances deben ser elucidados en casos concretos y que están integrados por gerentes estatales con capacidad de agencia y con proyectos de poder propios que entran en diversos juegos de cooperación, conflicto o subordinación con los actores económicos cuya lógica o resultado no responde a una ley, esencia o naturaleza específica.

En este sentido, como señala Block (1980) el Estado debe ser entendido como una estructura parcialmente autónoma en tanto se inserta en una estructura nacional de clases y en un entramado internacional marcado por la competencia, pero que, aun así, esos grados de autonomía son ejercidos por derecho propio y no cum-

pliendo la función de capitalista colectivo. Por lo tanto, no solo no están determinados, en última instancia, por la economía (aunque existan otras razones para explicar la subordinación estatal a los intereses capitalistas) sino que los Estados pueden perseguir en función de sus propias capacidades y objetivos propios. Pueden, en términos del autor, fungir como “sujetos históricos”.

Entendemos, más allá de las discusiones teóricas que puedan abrirse en torno a la idea de autonomía, que la problematización que realiza Block y el neoestatismo en general, es productiva en tanto constituye un intento de analizar no sólo la dominación en las sociedades capitalista, sino que se propone entender, en términos de Goran Therborn (1982), las formas específicas de dominación de la clase dominante y cuáles son los grados de autonomía y los mecanismos concretos de intervención del Estado desde una perspectiva que defiende la productividad y centralidad de la política.

Las formas concretas en el que se ejerce la dominación presentan una variedad que es necesario visibilizar y atender. Esto supone que se debe poner atención en el comportamiento y las características que asuman entre otros los siguientes aspectos: las formas de gobierno, el régimen político, las formas de institucionalización de conflictos y configuración de problemas públicos, las políticas públicas, las administraciones públicas y los entramados institucionales concretos, la participación de los actores (empresas, corporaciones, partidos políticos, movimientos populares, asociaciones) y sus articulaciones con el entramado estatal, las articulaciones intergubernamentales e intersectoriales, las incidencias de la tecnología, el rol de las ideas y el papel de los managers estatales, etc. Entender la dominación demanda analizar específicamente -y sin perder de vista la lógica del capital- el nivel meso de la institucionalidad, las regulaciones y el gobierno en tanto cristalizaciones del poder político.

Como Señala Jessop (2014) estudiar el poder del Estado en la clave anteriormente señalada entraña una complejidad inusitada y no contamos con una teoría única que pueda dar cuenta de tales desafíos. No obstante, el Enfoque Estratégico Relacional (EER) es un intento consistente que parte de considerar al poder estatal como “una condensación institucionalmente mediada del equilibrio cambiante de fuerzas políticas” (Jessop, p. 24).

Esto supone considerar al Estado (como aparato y como conjunto de prácticas) como un “explanandum” que se encuentra arti-

culado a otros ordenes institucionales y sociales en el cual la línea demarcatoria entre el Estado y la sociedad es una construcción que responde a la esencia de la política moderna. Bajo esta mirada, las transformaciones estatales son productos de los conflictos sociales y la acción política que reconfiguran las fronteras porosas y lábiles de lo estatal en función de una diversidad de proyectos políticos. En este sentido, las fronteras estatales “pueden tener una geometría variable, y sus horizontes temporales respecto del pasado, del presente y del futuro también son complejos. Además, se registran intentos continuos de rediseñar la arquitectura institucional del estado y sus modos de trabajo para así mejorar sus capacidades para alcanzar determinados objetivos políticos” (Jessop, 2014, p.3).

El Estado no es un bloque monolítico sino una relación social contradictoria que se puede observar en los constante corrimientos de la línea demarcatoria de lo estatal y lo no estatal. Donde las constantes crisis conducen a permanentes ensayos de reorganización estatal y redefinición de las formas de separación entre el sistema político, el sistema económico y la sociedad que pueden reproducir, desmontar y/o producir nuevos patrones estructurales.

Finalmente quisiéramos hacer una referencia a dos paradojas que nos interesan particularmente en nuestra indagación. Por un lado, el hecho de que el Estado es una relación social de poder institucionalizado inserto en un conjunto más amplio de relaciones sociales (económicas, sociales, culturales etc.) pero que, sobre las cuales, debe garantizar su cohesión. Este hecho -el de ser solo una parte de un sistema mayor pero a su vez, ser responsable de su coherencia- supone que el Estado es absolutamente necesario pero también, está irremediamente condenado al fracaso en tanto le son planteados problemas sobre los cuales no tiene capacidades de regulación efectiva o éstos son lábiles y difusos.

Por otro lado y para concluir, como señalábamos con Poulantzas, estas notas estructurales del poder del Estado deben ser abordadas dando cuenta de su materialidad institucional a través de las cuales tales relaciones y luchas se expresan. En este sentido emerge el problema de la articulación/coherencia estatal en tanto “por encima, alrededor y debajo del núcleo del estado se encuentran instituciones y organizaciones cuya relación con el conjunto de tal núcleo es incierta” (Jessop, 2014, p. 26).

La cuestión de la coordinación –intergubernamental/intersectorial/ interinstitucional - es sin dudas uno de los problemas más

relevantes en los estudios de la gestión pública que como vemos, no tiene una solución meramente tecnológica sino que responde a la particular conformación del Estado actual en un contexto de globalización, desnacionalización, desestatización y neoliberalización, pero que no exime al Estado de sus deberes de lograr un orden. Avanzaremos sobre esta cuestión en el próximo apartado.

### **Neoliberalización y nuevas escenas del poder: gobernance y gubernamentalidad**

En el presente apartado nos proponemos dar cuenta de algunos de los principales aspectos del neoliberalismo que ordenan y estructuran los Estados como instancias productoras del orden que adopta una determinada arquitectura y que intervienen (o no) bajo determinadas políticas públicas. Ciertamente los abordajes sobre el neoliberalismo son ricos y diversos y lo hacen “por arriba” y “por abajo” tal como señala Verónica Gago:

Una topología primera: desde arriba, el neoliberalismo da cuenta de una modificación del régimen de acumulación global –nuevas estrategias de corporaciones, agencias y gobiernos– que induce a una mutación en las instituciones estatales-nacionales. En este punto, neoliberalismo es una fase (y no un mero matiz) del capitalismo. Y desde abajo el neoliberalismo es la proliferación de modos de vida que reorganizan las nociones de libertad, cálculo y obediencia, proyectando una nueva racionalidad y afectividad colectiva (2015, p.10).

Si bien ambos enfoques pueden articularse y aplicarse al estudio del Estado, sea a partir de los regímenes de acumulación global, la financiarización y transnacionalización de la economía, o sea a partir de la construcción de una subjetividad entendida tanto como proceso de subjetivación y sujetamiento (Balibar, 2014) tales perspectivas no indagan debidamente en lo que podríamos llamar topológicamente un “enfoque meso”. Esto es, el plano de las regulaciones y los andamiajes institucionales que desde nuestra perspectiva suturan la dimensión de las estructuras con el de las subjetividades.

Nos apoyamos entonces en aportes muy interesantes que se han realizado desde los estudios geográficos, urbanos y la economía política como los de David Harvey (2005), Neil Brenner, Jamie

Peck y Nick Theodore (2010) en los que se formula una doble crítica: por un lado, a cierta interpretación estructuralista del neoliberalismo que lo considera como un bloque hegemónico omnipresente y, por otro, a los estudios pos-estructuralista que hacen exactamente lo opuesto en tanto se enfocan en la particularidad contextual de las subjetividades. Estos autores proponen pensar en términos de neoliberalización en tanto proceso tendencial en lugar de abordarlo como un modelo acabado que es adoptado o rechazado *in totum*.

En este sentido, la neoliberalización se presenta como “una tendencia históricamente específica, pautada, híbrida y desarrollada desigualmente de reestructuración regulatoria sujeta a la disciplina del mercado” (Brenner, Peck y Theodore, 2010, p.24) por lo que en lugar de un modelo de principios cerrados y exhaustivo<sup>1</sup> el neoliberalismo es un fenómeno heterogéneo, abigarrado, híbrido que admite y convive en los hechos con otras tendencias regulatoria contrapuestas. Naturalmente, existe en tal tendencia una vocación hegemónica de reordenar bajo su lógica todo el entramado de instituciones, prácticas y discursos, las cuales, a su vez, pueden resistir e impulsar experiencias de contra-neoliberalización.

En este sentido, se problematiza el presunto aplanamiento y homogeneización institucional del neoliberalismo dando cuenta de la diversidad geoinstitucional a través de los cuales se recrea la disciplina del mercado que es una lógica global pero en la que también inciden las trayectorias nacionales concretas y que en cierto modo que explican tal diversidad. Esto ha sido abordado desde el neoinstitucionalismo como el enfoque de las Variedades del Capitalismo (Varieties of Capitalism) o como “capitalismo variegado” ordenando a la sombra de una fracción del capital al cual se acoplan diversos mundos estatales (Jessop, 2017).

Brenner, Peck y Theodore (2010, p.29) se van a enfocar en tres dimensiones de gran utilidad analítica para abordar los procesos de neoliberalización estatal: la primera dimensión incorpora los experimentos regulatorios ordenados a expandir y reproducir las disciplina del mercado<sup>2</sup>. La segunda dimensión se correspon-

1 Tal como el que se desprendía del llamado “Consenso de Washington” en los noventa o el que llamado actualmente desde algunos sectores llaman “Consenso de Beijing” como alternativa al primero.

2 En el caso de la Provincia de Córdoba son ejemplos de estas tendencias la creación de cuasimercados y agencias en el seno de la administración pública provincial. Sobre esta cuestión se recomienda Jorge Ahumada (2014) “Estudios sobre la Burocracia, Estado y Capitalismo”.

de a “los sistemas de transferencia normativa interjurisdiccional” que tiene especial relevancia a la hora de indagar en la genealogía de muchas de las políticas públicas que responden a diseños de agencias multilaterales que son adoptados como soluciones no “estandarizadas” pero sí “prototípicas” a determinados problemas públicos. Si bien estos pueden promover cierta homogeneización de las respuestas estatales *“dichos desplazamientos de políticas permanecen integrados a contextos políticos– institucionales que determinan su forma, contenido, recepción y evolución, lo que generalmente conduce a resultados impredecibles, no buscados e intensamente variados”* (Peck, 2009 en Brenner, Peck y Theodore, 2010).

Finalmente, la tercera dimensión se vincula a los “Regímenes normativos transnacionales” que suponen acuerdos institucionales y reglas de juego globales que promueven por diversas vías experimentos regulatorios neoliberales a escala nacional en ámbitos diversos como la educación, la economía, el trabajo, el ambiente o la salud. Esta dimensión nos reenvía al rol cada vez más gravitante de las diversas organizaciones multilaterales (OMC, el FMI, el BM) en las políticas públicas nacionales, que por otro lado, son objeto de cuestionamientos y críticas desde gobiernos que no responden a un horizonte ideológico único.

Este último aspecto se vincula a la idea de la progresiva construcción de una gobernanza multinivel que se organiza de manera muy esquemática, de la siguiente forma: los centros de poder global serían los encargados de diseñar políticas públicas que los gobiernos nacionales y sub-nacionales se encargan de implementar en escenarios cada vez más conflictivos. En este sentido, se configuran, citando la fórmula de Giacomo Marramao (2013), “nuevas escenas del poder” que impactan en el corazón del Estado a instancias de una imbricación entre un ejercicio suave y un ejercicio despótico del poder estatal. Una no tan paradójica andadura conjunta entre mecanismo de governance y gubernamentalidad.

El término governance alude a un desplazamiento de las dinámicas de legitimación de la decisión –de la “democracia de la representación” a la “democracia de la eficiencia” - por la cual el poder y el gobierno se ejerce en un marco de interdependencia y codecisión entre diversos actores políticos, económicos, sociales -difuminando las fronteras ente lo público y lo privado- en donde ninguna de las partes ostenta a priori una primacía (Chignola, 2010) y en el

que las decisiones emergen de un proceso de negociación de carácter plural y horizontal vis a vis el carácter monopólico y vertical del ejercicio del poder estatal en términos weberianos.

Desde este punto de vista, la governance emerge como una estrategia de reducir y gestionar el conflicto y dar cuenta de sociedades cada vez más complejas con múltiples actores, cada vez más sofisticados y reflexivos tal como plantea Luhmann (2007). En este sentido, se habla de la gobernanza del desarrollo económico, la gobernanza del desarrollo local, la gobernanza territorial, la gobernanza de la ciencia y la tecnología, la gobernanza de la seguridad, la gobernanza global, la gobernanza de internet, etc.

En todos estos ámbitos existen flujos de todo tipo, personas, dinero, recursos, símbolos que deben ser regulados y autorregulados más no gobernados ni comandados por alguna instancia soberana. Puede decirse, incorporando terminología de las políticas públicas, que en todos estos contextos de intervención estatal se insinúa de alguna manera, que las lógicas top down / optimalista son desplazadas por una lógica bottom up / incrementalista de construcción de acuerdos progresivos (Aguilar Villanueva, 1993).

La cuestión de la governance tiene un amplio tratamiento bibliográfico tanto en la teoría política, los estudios del Estado, las políticas y las administración pública, pudiéndose ordenar de acuerdo a como se la valore en términos de su “deseabilidad democrática” y como se incorpore el asunto del poder.

Una primera perspectiva, muy relevante por cierto, entiende que la dirección de las complejas sociedades modernas demanda indefectiblemente incorporar mecanismos de governance en la gestión pública. Esta es la perspectiva de autores como Renate Mayntz (2006) o Luis Aguilar Villanueva (2006), más interesada en los dilemas de regulación y gestión que en los problemas políticos en torno a la cuestión del poder y la dominación que aparejan. Como la propia Mayntz advierte:

El estudio del Estado moderno desde la perspectiva de la governance no tematiza estas cuestiones, dejándolas así de lado. Asimismo, para evaluar las formas de regulaciones no estatales o no puramente estatales, el criterio utilizado es la capacidad de resolución de problemas que tienen las decisiones o soluciones encontradas. Si antes se preguntaba por las condiciones para el éxito de la política regulativa, la

pregunta hoy es qué posibilidades hay en los sistemas de negociación de lograr una coordinación positiva (Scharpf 1993). Se advierte que, con la creciente importancia de las redes de políticas y de la autorregulación social, el Estado se transforma de centro de dirección en instancia de coordinación. Pero esto no incluye en la perspectiva *governance* los fenómenos de dominación para la satisfacción de intereses personales o para la imposición de intereses de grupos sociales o de organizaciones poderosas. En efecto, *governance* en el Estado moderno trata sólo un aspecto de una realidad polifacética. Al trabajar con este marco analítico es importante, por tanto, tener en cuenta la selectividad de la perspectiva elegida” (Mayntz, 2006, p.114-115)<sup>3</sup>.

La idea de legitimación de las políticas en tanto representativa de una voluntad general (formado *ex ante* o *ex post* a instancias de un liderazgo) queda desplazada. La legitimidad deja de estar asentada en alguna idea de voluntad general, comunidad o pueblo, en términos de procedimientos, reglas, normas o dispositivos legales, para justificarse en la capacidad de articulación de intereses concretos que es capaz de gestionar, es decir, por “por un *management* puntual y específico del equilibrio social, adaptado a cada caso concreto. La eficiencia de la norma asume cierta prevalencia respecto de su legalidad” (Negri, 2010, p.335).

De acuerdo a la línea argumental de Negri, la *governance* da cuenta de un proceso de desconstitucionalización del mando y la emergencia de poderes más allá del Estado nacional. A diferencia del enfoque de Mayntz, para Negri no hay una nueva gramática institucionalista plural y “por abajo” sino que lo que en realidad sucede es que emerge “una caótica situación en las que las instancias de *governance* se duplican y/o multiplican” (Negri, 2010, p. 354)

En este sentido, la *governance* no sólo supone la crisis del Estado, sino más aún, la crisis del sistema político liberal-burgués, en particular la idea de representación que ha modelado el imaginario democrático moderno. Por otro lado, en la misma línea del autonomismo italiano, autores como Hardt y Mezzadra (2013) proponen una *governance* alternativa de la mano de nuevos actores políticos autónomos que no aceptan mediaciones y/o representaciones de su voluntad y que podrían engendrar una gobernanza del común

<sup>3</sup> En Revista POSTData 11, abril 2006, ISSN 1515-209X, (p.103-117)

distinta a la Gobernanza neoliberal corporativa que promueven espacios como el Foro Económico Mundial (FEM) con propuestas tales como la Iniciativa del Rediseño Global (Global Redesign Initiative) (Gleckman, 2016).

En esta idea de gobernanza contra-hegemónica emerge la categoría de lo común, como aquello que no es privado-mercantil pero tampoco público-estatal por lo que se presenta como una alternativa no sólo al neoliberalismo sino a los proyectos que ponen al Estado en el centro de las estrategias populares de emancipación en alusión sobre todo, a los gobiernos de base popular de América Latina en los albores del siglo XXI (Gago, Mezzadra, Hardt y Mezzadra, 2007).

Una tercera alternativa para abordar la expansión de los procesos de gobernanza proviene de los trabajos de Jessop (2017) que desde nuestro punto de vista tiene la fortaleza de articular las dimensiones propiamente políticas del poder, con el plano de la administración y las políticas públicas de las sociedades actuales, dando lugar a una reflexión articulada de las transformaciones estatales con las transformaciones en el gobierno. Una primera delimitación de la idea gobernanza en Jessop refiere a “los mecanismos y estrategias de coordinación de cara a la interdependencia recíproca compleja entre agentes, organizaciones y sistemas funcionales operativamente autónomos” (Jessop, p.230).

Jessop sostiene que en el gobierno de las sociedades se ponen en juego diversos modos de gobernanza: el “intercambio” en el mercado; la “solidaridad” en el orden afectivo-comunitario; el “mando jerárquico” típicamente estatal; el “diálogo” en la auto-organización reflexiva que encarna la gobernanza en sentido estricto. Cada una de estas formas de gobernanza tiene su fallo característico, por lo que son necesarios ajustes y procesos de “metagobernanza” entendidas como formas de organización de la auto-organización en el que se modifican las condiciones institucionales bajo los parámetros de sus respectivos criterios de éxito.

Finalmente, la metagobernanza en las sociedades actuales también pueda fracasar, por lo que Jessop propone la idea de colibración como estrategia de recalibración de los modos de gobernanza, tarea que recae sobre el Estado en tanto responsable último de la resolución de los conflictos y crisis de gobernanza. Como dijimos más arriba, acá hay una situación dilemática para el Estado, en tanto emerge como responsable último de fracasos de sistemas

autónomos situados más allá sus fronteras y lógicas. El Estado aparece de forma paradójica, como un sistema específico - como parte- y como una instancia responsable de la cohesión de todos los sistemas - como todo-; por lo que en los procesos de colibración es más un primus inter-pares que una instancia soberana del mando en términos clásicos.

En la era de la gobernanza el poder estatal se juega en su capacidad de movilizar consensos activos en los que en Estados ensayan/exploran equilibrios estratégicos entre modos de gobierno y gobernanza para alcanzar sus objetivos. En este sentido, el Estado no es una instancia perimida que cede a la lógica e intereses de los poderes económicos, aunque tampoco es un soberano capaz de gobernar de manera weberiana. Puede decirse que los Estados apelan a la gobernanza para conservar sus posibilidades de alcanzar sus objetivos y recurren a la colibración ante la imposibilidad del mercado y la sociedad civil de construir un orden de forma autónoma.

En este plano, es posible entender las recurrentes idas y vueltas del Estado. En cierto sentido, el poder estatal -que se expresa de manera clara en la calibración pero también en el uso apropiado de las diversas formas de gobernanza- se explica justamente en las fronteras y fallos de gobernanza y metagobernanza para construir un orden político y garantizar la cohesión social. Tales intervenciones son técnicas y de gestión, pero también son eminentemente políticas en tanto reconfiguran el balance del poder entre lo estatal, lo mercantil y lo social. También se reconfiguran los tiempos de la acción estatal, la línea demarcatoria entre lo que es considerado público y lo que es privado y la escala de la acción estatal a instancias de procesos de desnacionalización y transnacionalización de los regímenes de políticas públicas. De acuerdo a Jessop (2017) el poder estatal va a ser considerado más como una serie de capacidades diversas y cambiantes que como un recurso general dominante, tal como aparece en el planteo weberiano.

Para terminar, nos interesa señalar aunque sea de manera sintética, las formas en que se juega el poder estatal “desde abajo” en torno a la dimensión subjetiva que no sólo es complementaria de la dimensión institucional, sino que es absolutamente inescindible. No se entiende lo institucional sin las subjetividades y no hay subjetividad sin cierta institucionalidad. Una de las tendencias que nos interpelan es justamente la expansión de las subjetividades a-estatales

(Abad y Cantarelli, 2012) que habilitan nuevas formas de ocupación del Estado como la llamada ceocracia, distintas a las clásicas formas tecnocráticas del neoliberalismo decimonónico.

En este sentido, resulta central la problematización foucaultiana en torno a la gubernamentalidad que, al decir de Jessop, junto al problema de la gobernanza “atraen a los investigadores que son críticos con los conceptos de Estado reificado, a los que están desilusionados con los estados actuales o los interesados en casos particulares de políticas en campos específicos que puede cortar transversalmente - a menudo de forma deliberada – las líneas divisorias entre el Estado y su (s) exterior (es) constituyente (s)” (Jessop, 2017, p.229-230).

La clave foucaultiana de análisis va a estar más centrada en la cuestión del poder, rechazando una línea de análisis que entendía el poder como una cosa posible de ser apropiada y que puede ser localizada en los aparatos del Estado. En todo caso, la institucionalidad estatal puede ser considerada como una estructura de apoyo visible y que eventualmente puede capturar un entramado de poder que es algo mucho más complejo que el que ofrecen las perspectivas institucionales clásicas (Foucault, 2013).

De esta manera Foucault va a apartarse de los enfoques jurídicos dominantes “por arriba”, desde el punto de vista del soberano, para centrarse en una análisis “desde abajo”, en la microfísica del poder que es siempre reticular. Bajo esta perspectiva general, el autor va a plantear la cuestión de la biopolítica o biopoder (Foucault, 1976) como conjunto de mecanismos de regulación (saberes y técnicas) de la población concentrados en el Estado.

En este punto va a emerger una gramática de análisis centrada en la idea de gobierno, no concebida como forma de dominación despótica sino como una forma artesanal de guiar las conductas libres de los gobernados. De acuerdo a Castro Gómez (2010), las tecnologías de gobierno se van a constituir como una interfase entre ciertas tecnologías que modelan la conducta de los sujetos (sujeción) y aquellas que permiten a los sujetos dirigir su conducta de forma autónoma.

La gubernamentalidad entonces puede ser considerada de forma particular como un conjunto de tecnologías y, de forma general, como una racionalidad política. Es en este sentido en que podemos pensar – retomando al principio de este apartado – de una específica gubernamentalidad neoliberal que se juega de manera articula-

da a la expansión de los mecanismos de gobernanza.

Quizás el aporte más significativo de articular el planteo de la gubernamentalidad al de la gobernanza es rechazar/problematizar la extendida idea de que lo que caracteriza al neoliberalismo es la retirada/achicamiento del Estado frente a la lógica del mercado. Como señalan Lavall y Dardot (2013) no son los mercados lo que han conquistado el Estado sino que son los Estados, al menos algunos de ellos, los que han impuesto bajo diversas estrategias, el modelo empresarial como referencia de lo público y lo individual.

En este sentido lo que es posible considerar y analizar como formas de intervención, se amplía de manera significativa puesto que como señala Wendy Brown (2016) lo específico de la gubernamentalidad neoliberal es la interpelación de un sujeto libre y emprendedor al cual el Estado controla sin asumir responsabilidad alguna por él. Esto significa que la defección del Estado en ciertas aéreas debe ser comprendida como una técnica de gobierno que apunta a la individualización de los problemas públicos.

### **Idas, venidas, giros: Una referencia a la estatalidad argentina contemporánea**

García Linera (2010) señala que en el análisis de la estatalidad contemporánea existen tres grandes abordajes: (i) los que entienden que el Estado no existen más y es suplantada por una Sociedad Mundial en el que el poder político se disuelve; (ii) aquellos para quienes los Estados siguen siendo más o menos los mismos aunque ahora bajos formas densas de interconexión y finalmente; (iii) los que señalan que estaría produciendo una transformación profunda en la configuración del poder de los Estados. Como se desprende de lo anteriormente señalado nuestro abordaje se inscribe bajo la última perspectiva.

Latinoamérica fue un campo de experimentación exitoso de un proceso de neoliberalización que se inicia de forma represiva con el proceso militar en 1976 y se consolida ya en democracia en los noventa, construyendo una poderosa hegemonía en torno a dos núcleos centrales: por un lado, la economía neoclásica como eje rector del orden político y social; y por otro, la globalización financiera como destino final de todos los Estados guiados bajo los parámetros del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Secretaría del Tesoro de Estados Unidos (Vilas, 2010).

El conjunto de políticas que a la postre se conocieron como el

“Consenso de Washington” implementados de formas diversas de acuerdo a los diferentes escenarios nacionales, pero con el mismo principio rector sobre la necesidad de un “Estado Mínimo”. El mercado sería la forma privilegiada de coordinación social, más flexible y sensible a las preferencias de los ciudadanos-consumidores (Streek, 2012) y expresión acabada de la libertad. No está de más señalar que el neoliberalismo, en manera alguna, no entrañó un Estado pasivo, sino todo lo contrario, disponiendo múltiples regulaciones económicas, legales, administrativas, negociaciones políticas, alcanzando acuerdo con diversos actores y en muchos casos, reprimiendo y desarticulando la protesta y las resistencias.

Más aún, no puede decirse que efectivamente operó un achicamiento en tanto el problema del déficit fiscal fue continuamente subsanado a través de deuda pública. Lo mismo sucedió con las provincias que expandieron el gasto público como una forma de sostener niveles mínimos de empleo, inversión y demanda agregada que contrarreste los efectos perversos del ajuste sin fin (Cao, 2018). En todo caso lo que ocurrió fue que tanto el Estado Nacional como las provincias dejaron de ser un actor activo en la regulación económica, privatizando las principales empresas públicas para concentrarse en la gestión de la conflictividad, sea a través de la implementación de políticas sociales con rasgos clientelares, sea a través del disciplinamiento social puesto de manifiesto en el inusitado crecimiento de la fuerzas de seguridad.

En este marco, se produjo también un fuerte proceso de descentralización de políticas públicas que -si bien era una tendencia anterior a las reformas estructurales- tuvo un criterio eminentemente fiscal más allá de sus objetivos declarados sobre una mayor eficiencia y el potencial democratizador de la descentralización. Finalmente, la Reforma del Estado de los noventa supuso una fuerte reducción del empleo a la que se sumó una profunda precarización (Ahumada, 2007) en línea con los presupuestos teóricos neoliberales, en los cuales la estabilidad laboral era sinónimo de des-responsabilización e ineficiencia.

Los límites económicos y políticos de la convertibilidad quedaron demostrados con las protestas de diciembre del 2001 que terminarían con el gobierno de la Alianza. Aquellas jornadas de diciembre también serían un momento bisagra en la política argentina, en tanto serían el contexto de irrupción de nuevos sujetos y demandas políticas que reordenaran el mapa político argentino.

*Los piquetes y las cacerolas*, que en algún momento se articularon, van a delinear dos gramáticas políticas específicas: por un lado, los desocupados, las barriadas populares y las ciudades más afectadas por el neoliberalismo; y por el otro, los vecinos de las principales ciudades con un discurso fuertemente anti-político. Estas dos tendencias serán representadas políticamente por fuerzas distintas - el kirchnerismo y el Macrismo - en torno a dos exteriores constitutivos distintos (Laclau, 2000): la política y el Estado en el primer caso y el neoliberalismo en el segundo.

La salida de la crisis del 2001 que se produce con las elecciones del año 2003 aparejó un giro a la izquierda y el retorno del Estado como actor central del proceso económico, en un contexto regional caracterizado por la llegada de gobiernos afines. En términos muy generales, puede decirse que el conjunto de estos gobiernos propusieron la recuperación de la política y del Estado en tanto formas democráticas de construcción colectiva vis a vis el imaginario individualista y mercadocéntrico previo. Cabe remarcar que el apartamiento de la ortodoxia neoliberal del Estado mínimo había sido planteado ya con anterioridad por el mismo Banco Mundial en su informe del año 1997 *“El Estado en un Mundo en Transformación”*. En tal informe se daba cuenta del fiasco de las reformas y la relevancia de las instituciones estatales para el Desarrollo y la centralidad de la política (Evans, 1996; Surbrigen, 2007).

Bajo este nuevo clima de época, los Estados van a intentar retomar un rol activo en la regulación de la economía crecientemente globalizada y financiera. En términos de Jessop, se va a producir una transformación de la gobernanza en el que la colibración estatal va a estar orientada a promover el desarrollo social operando directa o indirectamente en sectores considerados clave para el logro de esos fines y una articulación más equilibrada en los escenarios internacionales (Vilas, 2010, p.27). Como se desprende de informes regionales de opinión pública (Latinbarómetro, 2015), esta reorientación de la acción estatal promoviendo objetivos para el desarrollo y el bienestar de los pueblos fue acompañada por un proceso de relegitimación muy importante del Estado, de las instituciones y de la democracia luego de una profunda erosión a lo largo de la década anterior.

Los nuevos gobiernos de base popular en la región, significaron un hecho político de primer orden reordenando el balance del poder y el mapa político plasmando institucionalmente las demandas de

las mayorías populares desplazadas por el neoliberalismo hegemónico. Un aspecto distintivo y que ha sido ampliamente debatido, fue la incorporación de diversas organizaciones y movimientos populares al aparato del Estado, lo que para algunos constituyó un espacio privilegiado para “militar el Estado” (Gradin, 2012) y promover sus agendas; mientras que desde otros enfoques, este hecho fue una argucia para desactivar la protesta social y reconstituir la máquina del Estado (Zibechi, 2010).

Lo anterior es un aspecto central en tanto luego de la revinculación política que dieron forma a los movimientos en el período neoliberal, las organizaciones populares van a tener al aparato estatal como plataforma de su acción, lo cual va a tener profundos impactos que deben analizarse en al menos dos sentidos: (i) las transformaciones que la llegada de estos nuevos actores provocan en la institucionalidad estatal y (ii) las consecuencias para las propias organizaciones de esta institucionalización de sus demandas y la estatalización de su estrategia política.

Otras de las cuestiones profusamente debatidas que está en el centro de nuestras preocupaciones, es la continuidad/ruptura de los gobiernos populares con el neoliberalismo hegemónico. Mientras que algunos autores señalan la apertura de una etapa posneoliberal de la mano de una novedosa alianza entre los nuevos gobierno y los movimientos sociales (Sader, 2008), otros abordajes cuestionaban tal aseveración remarcando continuidades en los aspectos más sustantivos del neoliberalismo.

Para estos últimos, las continuidades se expresaron en la subordinación a una globalización asimétrica en torno al consenso de los commodities, el extractivismo, la financiarización de la economía, la matriz clientelar, la partidocracia y la concentración de poder político en el aparato estatal (Modonesi y Svampa, 2016) y las tecnologías de gobierno y la racionalidad propiamente neoliberal (Gago, 2015) la ciudadanización por el consumo (Sztulwark, 2020). Bajo esa gramática los gobiernos de base popular encarnarían en términos gramscianos “revoluciones pasivas” destinadas conservar el status quo y desactivar las luchas sociales gestada como resistencia al neoliberalismo.

Desde nuestro punto estas dos miradas son erróneas en tanto no advierten la dimensión relacional de la estatalidad y por otro lado, no dan cuenta de la contradicción entre tendencias neoliberalizadoras y contraneoliberalizadoras que se juegan en toda gobernanza

en el sentido amplio que le da Jessop. En este sentido, parece más apropiado considerar, siguiendo a Thwaites Rey y Ouviaña (2018), pensar este proceso como “Ciclos de Impugnación al Neoliberalismo” (CINAL) que avanzó con una agenda popular de una manera desigual espacial y temporalmente, con diversas estrategias de regulación contraneoliberalizadoras que obedecieron a balances de poder y sedimentaciones hegemónicas previas donde coexisten continuidades pero también transformaciones muy significativas.

Como señala muy acertadamente Cortes (2016), y este es el punto central de las perspectivas críticas de raigambre antiestatal, se debe admitir que la ecuación Estado-sociedad civil no es equivalente a la ecuación poder-resistencia, reconociendo al Estado como un espacio productivo que no es monolítico y capaz de dar cuenta de los procesos de luchas y organización popular.

El giro a la derecha de la región y en Argentina con el triunfo de la Coalición Cambiemos plasmó institucionalmente una tendencia que se insinuaba en la sociedad, pero también fue consecuencia de errores estratégicos de los gobiernos populares y limitaciones que la lógica del capitalismo global impone y que quizás, no fueron debidamente consideradas. En el caso argentino, si bien el bloque hegemónico fue desafiado mantuvo intacto su poder de confrontación anclado en el poder económico, el control monopólico de los principales medios de comunicación, interfases y articulaciones con diversos sectores estatales y la construcción de un relato que apelaba efectivamente a un malestar estructural con la política, lo público y lo estatal, específicamente neoliberal.

Unos de sus rasgos distintivos fueron las críticas furibundas a los populismos, bajo argumentos clásicos como la irracionalidad en el manejo de lo público, la corrupción y el autoritarismo. En este sentido, el por entonces presidente Mauricio Macri señalaba los problemas de un Estado “que no ha parado de crecer”, “que ha borrado la línea entre la realidad y la fantasía”, un Estado “desorientado, mal gestionado con instrumentos de navegación rotos; un Estado “que fue un obstáculo” para las empresas; un “Estado plagado de clientelismo, de despilfarro y corrupción”, que “se puso al servicio de la militancia política y que destruyó el valor de la carrera pública”; un Estado “con poca o nula capacidad de investigar y prevenir” que va de “la incompetencia a los traumas ideológicos” (Moreira Slepoy, 2016).

Al menos en un primer momento, el macrismo no enarboló un

discurso antiestatal o de “Estado Mínimo” clásico a la manera del Consenso de Washington; incluso hubo una reivindicación de la idea de lo público que en sus términos discursivos es horadado por la política, la corrupción, irresponsabilidad, irracionalidad, conflicto y clientelismo (Informe El Estado del Estado, 2016). En este sentido, la apuesta del macrismo y del “nuevo neoliberalismo” en general es radical, en tanto no se dirige a controlar la política bajo las reglas del mercado, sino que propone su refundación a instancias de (i) una efectiva interpelación política a sectores medios urbanos críticos de la política que emergen en el 2001: las cacerolas y (ii) la introducción de un nuevo ethos político - estatal: los CEOS.

Respecto del carácter ceocrático puede ser entendido como una nueva forma pos-burocrática de habitar el Estado, que se diferencia claramente del *ethos militante* del kirchnerismo pero también del *ethos técnico* del desarrollismo y del *ethos consultor* del primer neoliberalismo. Como señalan Cao (2018) allí se configura un nuevo tipo ideal de funcionario: el homo corporativo, que retoma en mucho sentidos los postulados de la nueva gerencia pública y el *ethos consultor* (la superación de la burocracia, la eficiencia, el espíritu empresarial, etc.). Este nuevo tipo ideal se diferencia socialmente por su origen de clase, sus lazos comunes de sociabilidad primaria, sus habitus y sus trayectorias profesionales. Se marca también una diferencia fundamental: por primera vez, los sectores dominantes encarnados en la figura de los CEOS, proponen exitosamente un proyecto de poder liderado por sus “propios dueños” (Vommaro, 2015) que va a transformar las identidades políticas y reconfigurar el mapa político nacional desplazando a un partido tradicional como la UCR como alternativa efectiva al peronismo.

En este sentido, el giro a la derecha y el “nuevo-neoliberalismo” no es tanto un proyecto de “retirada” o “desmonte” del Estado como de su captura a mano de las elites económicas empresariales. La idea de puerta giratoria (revolving door) que proponen Canelo *et alli* (2018) señalan un nuevo movimiento en tanto las elites corporativas no solo se van a concentrar en las áreas económicas - como en el primer neoliberalismo-, sino que van a ocupar los principales despachos políticos. En este sentido, no solo van a trasladar un programa económico sino también una racionalidad política e institucional específica que articula algunos rasgos novedosos con ciertos elementos que se corresponden a experiencias ya conocidas en la estatalidad argentina, tales las formas burocráticas autoritarias

Makin (2019) y jerárquicos modernizantes Astartita (2018).

Como dijimos, los procesos políticos solo cobran sentido e inteligibilidad en el punto de encuentro entre tendencias estructurales/globales con coyunturas locales que dan cuenta de una específica composición de las relaciones de fuerza. Si el kirchnerismo plasmó ciertas tendencias contra-neoliberalizadoras, el macrismo impuso un nuevo impulso neoliberalizador bajo el influjo de lo que Jamie Peck (2012) llama “revoluciones permanentes de las prácticas neoliberales” y que se plasman, en esta etapa, en una serie de inflexiones a saber: (i) de las privatizaciones a las alianzas públicas-privadas; (ii) del ajuste estructural a las buenas gobernanzas; (iii) de la desregulación dogmática a *ligh touch* de la regulación; (iv) de la inexistencia de la sociedad a la “gran sociedad”; (v) de los recortes presupuestarios al manejo por auditorías; (vi) de la reducción del bienestar a las políticas sociales activas; (vii) del monetarismo a los objetivos inflacionarios y (viii) de las convicciones políticas a las buenas prácticas.

Para terminar, entendemos que tanto la metáfora de las “idas” y “vueltas” del Estado que señala acertadamente Vilas (2010), como las metáfora del “post” o “neo” neoliberalismo, que ha señalado frecuentemente la bibliografía, constituyen simplificaciones que no permiten visibilizar correctamente las contaminaciones mutuas y las tensiones constitutivas que operan en lo político y lo estatal. En este sentido, el rol del Estado y los impulsos neoliberalizadores y contra-neoliberalizadoras, que en la Argentina actual se han simbolizado a través de la figura de “la grieta” expresada en cuanto debate exista (aborto, medios de comunicación, derechos de minorías sexuales, derechos humanos, justicia, rumbo económico, política de seguridad, etc.), refleja cambios en las relaciones y eficacia del poder entre los diversos actores políticos que se dirimen tanto en un terreno de tendencias estructurales como en el de las coyunturas locales donde aquellas operan.

### **Palabras finales: Grieta, pandemia y el desafío de un Estado para la democracia**

El escenario político regional da indicios de que el giro a la derecha encuentra algunos matices. La derrota del Macrismo en el país -que se explica no tanto por razones políticas como por su ruinosa gestión económica- la victoria de Andrés Manuel López Obrador en México; el ciclo de protestas en Chile y Ecuador contra los go-

biernos de Piñera y Lenin Moreno; la imposibilidad del gobierno de facto de Jeanine Añez de consolidarse y sacar del tablero al MAS en Bolivia y la figura surrealista de Bolsonaro en Brasil, incapaz de liderar un proyecto de la derecha regional, nos señalan que la ofensiva de las elites regionales encuentran a los sectores populares organizados y con representaciones políticas relevantes, una situación diferente a la existente en los años noventa con el primer ciclo de reformas neoliberales en democracia.

En Argentina el nuevo gobierno del Frente de Todos trazó como sus objetivos más generales: superar la grieta, reconstituir las capacidades estatales y ganar grados de autonomía desarticulando los circuitos de captura corporativa y, finalmente, revertir/detener las tendencias neoliberalizadoras del macrismo, dando cuenta específicamente del “problema de la deuda”, que al decir de Mauricio Lazzarato (2013) no es un problema sino un dispositivo de gobierno específicamente neoliberal.

Respecto a la cuestión de “la grieta”, como hemos venido señalando de manera insistente en estas líneas, debemos tener en cuenta que los Estados reflejan y condensan las fuerzas y tendencias políticas de la sociedad y a su vez, proyecta sobre ella sus poderes de acuerdo, sus capacidades y grados de autonomía relativa. Por ende, no basta solo con que un gobierno desee superar la grieta, sino que resulta necesario un horizonte colectivo común que puede resultar o bien, de la construcción de un diálogo, o bien de un acto, de una operación hegemónica capaz de construir un orden estable. Ambas conjeturas se vislumbran lejanas en una fase de neoliberalismo radicalizado y violento pero también de organización y movilización social en defensa de derechos.

Finalmente al *problema político* de la grieta y al problema económico de la deuda si se quiere de índole local, se suma el *problema sanitario* global del COVID-19 que articulado con los dos primeros proyectan un escenario de crisis que en los términos de Claus Offe (1994) no es esporádica/externa sino procesual/gramatical. Sobre esta cuestión, la literatura nos señala algunas posibles salidas: (i) las crisis del COVID será un momento de reconstrucción y relanzamiento de la gobernanza neoliberal tal como ocurrió con la crisis de las hipotecas subprime en el 2008 (Peck, 2012) o, (ii) las crisis son un momento privilegiado para la revalorización de lo público y la reconstrucción de la autonomía y la capacidad reguladora de los Estados (Block, 1989). En términos de Jessop, esto supondría, o

bien procesos de metagobernanza; o bien procesos de colibración tal como se señaló más arriba.

No obstante entendemos que la pandemia interrumpe la despolitización inscrita en el corazón del orden neoliberal que desecha de antemano cualquier idea, política pública o rumbo colectivo que no se ciña a su mandamiento central: la disciplina del mercado y la lógica de la ganancia llevada al conjunto de las relaciones sociales. En este sentido, la pandemia no hizo más que exponer de forma muy clara las tensiones sociales que existían previamente.

Si bien hay señales de cambios en la estructura política y económica global, el sentido de tales movimientos, su alcance y su intensidad son un interrogante. Tal opacidad del futuro instala la incertidumbre política y las decisiones gubernamentales son más que nunca formas de “salir del paso” más que decisiones estratégicas de largo plazo pero que, aún así, dejan claro la centralidad de los Estados que en muchos casos implementan políticas que en un contexto pre-COVID-19 hubiesen parecido disparatadas.

En este sentido, es posible establecer una conjetura sencilla: en aquellos países donde la institucionalidad bienestarista fue desmontada con menor agresividad relativa, la respuesta a la crisis del COVID-19 fue más efectiva que en aquellos países en donde los criterios empresariales impregnaron más profusamente la institucionalidad estatal y las subjetividades. A diferencia de las empresas, los Estados están atravesados por tensiones constitutivas y persiguen diversos objetivos que la mayoría de las veces son contradictorios.

Tales tensiones no tienen una solución óptima o racional y solo admiten una “gestión política” que se encuentra sobredeterminada, por lo que en la Ciencia Política se llaman “capacidades estatales” pero también, y en última instancia, por configuraciones ideológicas. Un ejemplo claro de esto, es la tensión planteada entre la salud y la economía pero hay muchísimas otras. Debemos aceptar que tales tensiones son el terreno específico de la política y del Estado como su institución central, en tanto la imaginación política nos muestra otras formas y lógicas de resolución de los problemas públicos que cumplan con las demandas democráticas mínimas. El mercado como criterio de ordenación social y la idea de “Estado Mínimo” plasmado en el Consenso de Washington, pero también en los discursos pospolíticos y el liderazgos de outsiders, que son la otra cara de la moneda, han fallado y han demostrado estar en la

raíz de muchos de los problemas del presente.

Por otro lado, es altamente improbable un vuelta, sin más, a un modelo bienestarista/desarrollista asentado en una sociedad relativamente homogénea, trabajo asalariado y estable y una estructura burocrática extendida con diversas capacidades de intervención, tal como lo conocimos a partir de la segunda parte del siglo pasado; en tanto las condiciones económicas y la estructura social son muy diferente a las existentes en ese momento.

Estamos en un momento de ausencia de paradigmas claros, de ambivalencia, en el que el Estado puede funcionar como institución protectora e integradora de la sociedad pero también como instrumento represivo al servicio de interés del capital concentrado. En este sentido, el Estado puede seguir acentuando un sendero de des-democratización y control de los ciudadanos o puede ser un espacio de reinención del imaginario democrático y de sociedades más igualitarias. Eso dependerá del mundo de la política y de cómo se resuelva la tensión entre los intereses corporativos y luchas populares. Éstas son solo algunos de los interrogantes que se abren de cara a futuro, mucho de ellos estaban planteados antes del COVID-19 y la pandemia es una superficie que las muestra en toda su dimensión y relevancia.

## Bibliografía

- ABAD, S. y CANTARELLI, M. (2012). *Habitat el Estado en tiempos a – estatales*. Buenos Aires. Editoria Hydra.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993). *La hechura de las políticas públicas*. México. Editorial Porrúa.
- ..... (2006). *Gobernanza y gestión pública México*, Fondo de Cultura Económica.
- AHUMADA, J. (coord.) (2014). *Estudios sobre la burocracia, Estado y capitalismo*. Córdoba. Editorial Brujas
- ASTARTITA, M. (2018) *Cambiamos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador*. En Garcia Delgado, D. (comp) *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Argentina, Flacso.
- BALIBAR, E (2014). *Sujeción y subjetivación en Política Común* Volume 6. Traducción Carolina Juaneda. Disponible en: <https://quod.lib.umich.edu/p/pc/12322227.0006.004/--sujecion-y-subjetivacion?rgn=main;view=fulltext>
- BLOCK, F. (1980). *Más allá de la autonomía relativa: los gerentes estatales como sujetos históricos [Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects]*. *The Socialist Register*, 17, 227-241 [Trad.: Grupo de Investigación sobre Teorías del Estado (UBA). Disponible en: <https://teoriasdelestado.wordpress.com/2017/07/26/mas-alla-dela-autonomia-relativa-los-gerentes-estatales-como-asuntos-historicos/>

BRENNER, J.; PECK, J. y THEODORE, N. (2011). ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. *Urban*, (1), 21-40 (Madrid, España: Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio - Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid - Universidad Politécnica de Madrid).

BROWN, W. (2016). *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. Madrid, España: Malpaso

CANELLO, P. Y CASTELLANI, A, GENTILE, J.(2018) Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri. (2015-2018). En García Delgado, D. (comp) *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Argentina, Flacso.

CAO, H. (2018). *Política, Estado y Administración Pública en la Provincias Argentinas 1976 - 2015* (vol.1). Buenos Aires. Editorial Prometeo

CAO, H. Laguado Duca, A. Rey, M (2018). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958 -2015*. Buenos Aires. Prometeo

CASTRO GÓMEZ, S (2010). *Historia de la gubernamentalidad. Razón del Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores.

CHIGNOLA, S (2010). *A la sombra del Estado. Governance. Gubernamentalidad. Gobierno*. En Altamira Cesar (comp.) *Política y Subjetividad en tiempos de Governance*. Buenos Aires. Waldhuter Editores.

CORTES, M. (2017). *Discutir el Estado. Dilemas estratégicos a la luz de los procesos políticos latinoamericanos*. En revista THEOMAI *Estudios críticos sobre Sociedad y Desarrollo*. Número 35 (primer semestre 2017).

EVANS, P (1996) *EL Estado como problema y como solución*. En *Desarrollo Económico* N° 140 (Enero – Marzo).

FOUCAULT, M. (1988). *El sujeto y el poder*. *Revista Mexicana de Sociología*, p.3-20.

FOUCAULT, M. (2016). *La sociedad punitiva. Curso en el Collège de France (1972-1973)*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

.....(2000). *Defender la sociedad. Curso en el Collège de France (1975-1976)*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

GAGO, V. (2015). *La Razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires. Tinta Limón.

GARCIA LINERA, A. (2010). *La construcción del Estado en García Linera, A.; Laclau, E. y O'Donnell. Tres pensamientos políticos. Conferencias organizadas por las Facultades de Ciencias Sociales y Filosofía y Letras de la UBA*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Buenos Aires.

HARVEY, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid. Akal.

HARDT, M. y MEZZADRA, S. (2013). *Transformaciones en los procesos de Gobierno y movimientos sociales en América Latina*. En Cerbino, M. y Giunta, I. (Comps.) *Biocapitalismo, procesos de gobierno y movimientos sociales*. Ecuador. FLACSO.

GLECKMAN, H. (2016). *La gobernanza de las múltiples partes interesadas: la ofensiva corporativa hacia una nueva forma de gobierno global*. En el Estado del poder. Transnational Institute (TNI). Disponible en: <https://www.tni.org/files/publication-downloads/estado-del-poder-2016-capitulo5-gleckman.pdf>

GRADIN, A. (2012). *Militar el Estado: las prácticas de gestión del Movimiento*

Barrios de Pie en el Programa de Promotores para el cambio social durante el periodo 2005 – 2008 en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Año 2 N° 3.

LACLAU (2000). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.

LACLAU, E. y MOUFFE, Dh (1985). *Hegemonía y estrategia socialista* Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

LAZZARATO, M. (2013). *El influjo de la deuda en el neoliberalismo; Conclusión*. En *La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal*, p. 103-191. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

LUHMANN, N. (2007). *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Alianza editorial; Madrid, España.

MAKIN, G. (2019). *Qué es el macrismo*. Disponible en internet <https://revista-bordes.unpaz.edu.ar/la-presidencia-de-macri-y-las-tipologias-de-guillermo-odonell/>

MARRAMAO, G. (2013). *Contra el Poder. Filosofía y escritura*, p.75-92. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

MODONESI, M. y SVAMPA, M. (2016). *Post-progresismo y horizontes emancipatorios en América Latina*, en Portal Alainet. Agosto 2016. Disponible en: <https://www.alainet.org/es/articulo/179428> [acceso: 11/08/2020].

MOREIRA SLEPOY, J. (2016). *¿Hacia un Estado Ceo-Zen? Apuntes para entender el bricolage pos-polulista en Argentina*. *Sociales Investiga*, (2), p. 93-100 (Villa María, Argentina: Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Villa María). Disponible en: <http://socialesinvestiga.unvm.edu.ar/ojs/index.php/socialesinvestiga/article/view/80/78>

NEGRI, A. (2010). *La soberanía, entre el gobierno, la excepción y la governance*. En Altamira Cesar (comp.) *En Altamira Cesar (comp.) Política y Subjetividad en tiempos de Governance*. Buenos Aires. Waldhuter Editores.

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

..... (2014). *El Estado y el poder. Utopía y praxis latinoamericana*, 19(66), p. 19-35 (Maracaibo, Venezuela: Universidad de Zulia).

LAVALL, C. y DARDOT, P (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*.

MANN, M. (2006). *El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados*. *Relaciones Internacionales* [online], (5) (Madrid, España: Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales - Universidad Autónoma de Madrid). Disponible en: <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/4863/5332> [acceso 11/02/2020].

MAYNTZ, R. (2006) *Governance en el Estado moderno*. En *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 11, 2006, p.103-117, Grupo Interuniversitario Postdata Buenos Aires, Argentina.

OFFE, C. (1994). *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Madrid, Alianza Editorial.

PECK, J. (2012). *Neoliberalismo y crisis actual*. En *Revista Documentos y aportes en administración pública*. Año 12, N°9: Universidad Nacional del Litoral.

POULANTZAS, N (1991). *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI Editores.

SADER, E. (2008) *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLAC-

SKOCPOL. T. [1985] (2011). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. En Carlos Acuña (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, p.169-202. Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

STREEK, W. (2012). Los ciudadanos como clientes. Consideraciones sobre la nueva política de consumo. *New Left Review*, (76), p.23-41. Disponible en: <https://newleftreview.es/issues/76/articles/wolfgang-streeck-los-ciudadanos-comoclientes.pdf> [acceso 13/02/202].

SZTULWARK, D (2020). La ofensiva sensible. Neoliberalismo, populismo y el reverso de lo político. Buenos Aires. Caja Negra.

THERBORN, G. (1982) ¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo. España, Siglo XXI, Segunda Edición.

THWAITES REY, M. y OUVIÑA, H. (comps) (2018). Estados en Disputa. Auge y fractura del Ciclo de Impugnación al neoliberalismo en América Latina. Buenos Aires. CLACSO – IEALC- TNI.

VILAS, C. (2010). Las “idas” y “regreso” del Estado. En *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Vol.15, N°49, Maracaibo.

VOMMARO, G. (2015). La larga marcha de cambiamos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder. Argentina. Siglo XXI Editores.

ZAVALETA MERCADO, R. (2009). “El Estado en América Latina” en *La autodeterminación de las masas*. Bogotá. CLACSO - Siglo del Hombre Editores.

ZIBECHI, R. (2010). Políticas sociales, gobiernos progresistas y movimientos antisistémicos. Disponible en: <http://revistas.unisinos.br/index.php/otraeconomia/article/view/1178>

ZURBRIGGEN, C. (2007) A diez años del informe del Banco Mundial. En *Nueva Sociedad*, N°210, julio – Agosto.

# El Estado y el poder en la crisis. A propósito del neoliberalismo y la pandemia

*Carlos La Serna*<sup>1</sup>

## Introducción

El capitalismo atraviesa por lo que puede ser entendido como una crisis epocal. El Estado, la política, la producción y el trabajo, las condiciones socio-económicas de vida, el medio ambiente, y en general las relaciones sociales y subjetividades que se construyen al interior y entre tales esferas sociales, vienen siendo interpeladas y conmovidas en sus principios y significaciones. Ello es así desde la crisis de las formas extendidas del Estado de Bienestar, pero adquiere rasgos totales con la expansión de la pandemia.

En lo que hace a nuestra sociedad, la crisis se desarrolla en dos momentos de un tiempo convulsionado. Desde el 2017, de la mano de una nueva defeción del neoliberalismo cuyos inmensos daños son aún de problemática apreciación y desde el 2020 bajo la irrupción del Covid-19. Se trata así de una fase en que formas diferenciadas de crisis se superponen y potencian con consecuencias sociales drásticas y nada homogéneas.

<sup>1</sup> Ex profesor titular de la Universidad Nacional de Córdoba e Investigador Categoría I. Se ha desempeñado como Director del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública y como Coordinador Académico del Doctorado en Administración y Política Pública. Actual Consultor académico del proyecto de investigación Estado y Neoliberalismo con sede en dicho Instituto.

Hay en toda sociedad ciertas nociones sobre la crisis, ciertas percepciones en las que se entremezclan experiencias, contextos, intereses y valores. Ello, enlazado con aportaciones expertas, configura un sentido común, una episteme sobre la crisis. Pero no se trata en general de un entendimiento compartido, sino más bien de interpretaciones diversas y hasta contradictorias desde donde partir para reflexionar sobre su naturaleza, esto es sobre los significados y prácticas que suscitan.

Se ha planteado así mismo que la crisis puede constituir un fenómeno que se configura a lo largo de cierto tiempo y espacio, o por el contrario, como un suceso de carácter inmediato, de aguda intensidad y extendido alcance. Con base en una reinterpretación de los trabajos de Offe (1990), la crisis puede atribuirse en el primer caso, a un espectro de consecuencias resultantes de prácticas inscriptas en tendencias immanentes al sistema social. La crisis puede conceptualizarse en tal sentido como una construcción política que adopta formas procesuales y que, lejos de producir cambios generalizados e inmediatos, altera progresivamente la gramática del orden vigente, esto es sus específicas configuraciones subjetivas e institucionales.

El segundo tipo de crisis que propone el ante-citado autor, es aquel que ha denominado esporádico, cuyo desarrollo en la modernidad tardía, como es el caso del COVID-19, encuentra paradójicamente desprovistas a las sociedades de los saberes y medios para reconocer su causalidad y conjurar así su reproducción y consecuencias (Giddens, 1998), de modo tal que los estados ven limitadas sus posibilidades para la gestión de la crisis. El sustrato más relevante de este tipo de acontecimiento es que requiere “una toma de decisiones sujeta a la presión del tiempo” (K. W. Deustsch<sup>2</sup>) dada su potencialidad para producir transformaciones de significación en el orden y en las relaciones de poder vigentes.

Quizás sea oportuno señalar así mismo que lejos de ontologías dogmáticas y mecanicistas, entendemos la crisis y el Estado mismo como fenómenos que revisten una causalidad múltiple, simultánea y singular. De otra manera, su significación es sobredeterminada<sup>3</sup>, lo que es decir dada por un entramado de relaciones de poder en lo económico, lo político y lo social, como por sus implicancias e impulsos institucionales, subjetivos e intersubjetivos. Se trata pues de una problemática que reviste una complejidad mayor, a la cual

2 Citado por Offe (1990).

3 Concepto debido a Althusser. Véase Arévalo, 2016.

referiremos aquí sólo parcialmente con foco en el contexto de su emergencia y en ciertas prácticas y poderes que esta fase de crisis expresa y pone al descubierto.

### ¿De dónde partimos? Nueva ética, viejos poderes

La configuración aún dominante a nivel mundial es una referencia ineludible a la hora de considerar la significación política de la crisis. Lo que podemos llamar la derecha global -espectro de fuerzas con diverso origen e inscripción social e institucional-, se concentra en el fortalecimiento del capital mediante estrategias cambiantes, pero en muchos sentidos, acumulativas. Así mismo, en el contexto de las amenazas que la pandemia genera, se producen o renuevan operaciones que apelan a potenciar tales poderes bajo el objetivo de mantener vivos los ideales de una democracia a la que han vulnerado y vulneran sistemáticamente<sup>4/5</sup>.

En el marco de esa tendencia immanente, no puede dejar de señalarse que el presente de nuestras sociedades resulta de estrategias que aún en su discontinuidad -producto de las resistencias popular democráticas-, socaban y colonizan la ya limitada institucionalidad democrático-representativa, bajo el persistente objetivo de cancelar programas políticos que han tendido y tienden a instituir un imaginario de autonomía, democracia y redistribución. En el caso de nuestra sociedad tales estrategias se originan de forma cruda y brutal bajo la dictadura cívico-militar del período 1976/1983.

El retorno de la democracia y su propia marcha serán luego coartados por una sucesión de gobiernos pseudo-democráticos que encarnarán esta macro tendencia immanente que se inscribe en una racionalidad instrumental. El llamado menemismo de los años 1991/1999, el veloz pasaje de la Alianza por el poder de gobierno (diciembre 1999/diciembre 2001) y, en nuestra más reciente experiencia, el gobierno del período 2015/2019. Han operado en ello cooptaciones y arreglos espurios bajo no otro objetivo que aquel

4 “Después de dejar la Casa Blanca, Bannon ha hecho campaña y ayudado a varios movimientos políticos europeos de derecha y extrema derecha. Estos incluyen el Frente Nacional de Francia, la Fidesz de Hungría, la Liga del Norte de Italia y VOX de España, entre otros. En nuestro vecino Brasil participó como estratega de la campaña electoral de Jair Bolsonaro. Fundó en Bruselas la agrupación The Movement una especie de internacional de extrema derecha con Trump, Bolsonaro, Salvini y Orbán de referentes.” Perfil, 11/06/2020. <https://www.perfil.com/noticias/politica/steve-bannon-enemigo-papa-francisco-desembarca-argentina.phtml>

5 Es frente a tal horizonte que para Foucault (1988) “se necesita una conciencia histórica de nuestra circunstancia actual, articulada a una conceptualización. Para nosotros, el poder no es sólo una cuestión teórica, sino que forma parte de nuestra experiencia”.

de acentuar las fragilidades propias de las instituciones y de las prácticas democráticas de nuestras sociedades, itinerario éste que nos remite a la tesis de Jessop (2014) que, descartando su carácter de sujeto o cosa, entiende el poder del estado como una relación entre organizaciones políticas, actuación ésta que es mediada por la instrumentalidad de sus instituciones, como por las diversas capacidades que estos entramados de fuerzas ponen en juego.

Es claro que bajo tales estrategias, las relaciones políticas han transitado frecuentemente de relaciones de poder, hacia lo que Foucault (1988) ha denominado relaciones de violencia, mostrando con ello su fracaso político (Jessop, 2014). Debe señalarse que el gobierno de la alianza Cambiemos avanzó sistemáticamente por esta vía, instituyendo con graves consecuencias la violencia institucional como “política de seguridad”<sup>6</sup>.

Pero bajo una forma que resulta co-constitutiva, y como lo ha señalado Foucault (2000), todo poder genera resistencia y ello es marcadamente así frente a un itinerario que como el aludido busca hipertrofiar o dar por tierra con todo derecho, se genera un activismo político que resiste el deterioro de condiciones de vida legítimamente conquistadas -empleo, salarios, servicios educativos y sanitarios, libertades civiles y políticas-. Pero aquello que orada el núcleo de ese poder total que sobre la vida impone la dictadura cívico-militar conduciendo al genocidio, es la resistencia protagonizada por las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo. Hay en ello una transformación subjetiva y colectiva que ha venido a constituir el hecho político-cultural de mayor significación en la historia reciente de nuestra sociedad<sup>7</sup>.

La decidida oposición hacia políticas de poder que pretendieron y pretenden normativizar el total de la existencia, conducen a nuevas experiencias tendientes a superar la “dependencia de la

6 “El saldo más criminal de los cuatro años del gobierno de Mauricio Macri es una muerte cada 19 horas por violencia institucional y policial, que obviamente incluye el gatillo fácil. Así lo explicó María del Carmen Verdú, la titular de la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (Correpi), que este viernes presentó su informe sobre el área. Según la organización, el termómetro de violencia institucional marcó una situación inédita desde la vuelta de la democracia: en cuatro años se produjo casi el 26 por ciento de los casos registrados de ese tipo de homicidios entre 1983 y 2019. El informe indica que Cambiemos deja más de 1800 personas asesinadas por el aparato represivo estatal en 1435 días de gobierno. También arroja que uno de cada cinco femicidios es cometido a manos de las fuerzas de seguridad.” <https://www.pagina12.com.ar/236451-violencia-institucional-hubo-una-muerte-cada-19-horas-en-la->

7 Referimos a la emergencia de las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo como espacios que lideran un amplio conjunto de organizaciones avocadas decididamente a la defensa de los derechos humanos.

vía” mediante la “construcción de la vía”<sup>8</sup>, esto es al desarrollo de prácticas políticas orientadas al desarrollo de un orden alternativo y autónomo. De otro modo, puede decirse que frente a las opciones de hierro -el “esto ó lo otro”- que se imponen bajo la dictadura y bajo cada régimen neoliberal que la sucediera<sup>9</sup>, se afirman progresivamente nuevas opciones cuyas potencialidades emancipatorias se encuentran asociadas a la construcción de articulaciones incluyentes y horizontales; esto es a la contingente construcción de un sujeto colectivo (Laclau y Mouffe, 2010). No obstante ello, y abonando esta aspiración, el mundo político instituido, es tendencialmente ampliado bajo singulares ejercicios de diversidad que responden al imaginario democratizante del reconocimiento, del “esto y lo otro” (Bauman, 2005).

El gobierno del período 2003/2015, constituye una experiencia que abona trayectorias hacia esa “otra” racionalidad. Su configuración política resulta de la construcción de un programa que eslabona las necesidades e imaginarios de nuevos movimientos sociales, de sectores del sindicalismo genuino, de la pequeña y mediana empresa y de las franjas sociales más desprotegidas. Lo político institucional y la política no institucional (Castoriadis, 2008) en sus encuentros prácticos y discursivos, no desprovistos de vacíos y conflictividades, constituyeron una significativa experiencia de ampliación de la economía y la política que hegemonizó la política argentina durante más de una década (La Serna, 2015). El desparpajo y el revanchismo que connotan el ejercicio del poder de gobierno en los años 2015/2019, no puede dejar de asociarse con un régimen político que como el ante mencionado tocó profundos y cristalizados poderes, posiciones y creencias, no pocas de raíces conservadoras, que el neoliberalismo sostuvo<sup>10</sup>.

La acción del gobierno del Frente de Todos se inscribe de modo

8 Jessop (s/f) amplia de este modo al neoinstitucionalismo que sólo ve en las sociedades la dependencia de la vía, esto es la reproducción de las culturas y prácticas impuestas.

9 Si todo régimen político co-constituye y expresa una correlación de fuerzas sociales (Jessop, 2014) cohesionada tras de cierta racionalidad y cierto arreglo político, y si gobernar constituye un ejercicio del poder bajo singulares nexos entre consenso y coerción, siendo su condición ineludible la existencia de libertades, esto es la posibilidad de resistencias (Foucault, 1988) a sus dispositivos y disposiciones, resulta claro que la dictadura militar no hizo del poder sino violencia pura, mientras que los regímenes neoliberales posteriores, resultantes todos de la elección popular, no han dejado de acudir a algún grado de coerción en desmedro de las libertades y de una democracia representativa así acotada en su capacidad de procesar las cuestiones sociales.

10 Referimos, entre otras, a acciones tales como la masiva incorporación al trabajo y la progresividad salarial, el matrimonio igualitario, la ley de medios, la AUH, la nacionalización del sistema de pensiones, diversas (re)estatizaciones

singular en tal itinerario político. Asociado a la experiencia kirchnerista, orienta sus primeras acciones a reparar el daño moral, institucional y material producido por Cambiemos<sup>11</sup>. La compleja tarea es encarada bajo el ambicioso intento de (re)construir la ética política sobre la base del consenso y la solidaridad como sus principios de gobierno. Se trata de un (re)planteo a la vez discursivo y práctico que contesta la experiencia reciente, desde un “como gobernar” (Foucault, 1978) que apela a toda una mecánica en cuyas formas y procedimientos resuena la denominada gobernanza democrática (Maintz, 2001); esto es un tratamiento de las cuestiones críticas que, no obstante ser liderado desde la cúspide del poder del Estado, reconoce al otro como interlocutor, estableciendo espacios en los que los conflictos se dirimen mediante la cooperación<sup>12/13</sup>. Tal ética, materializaría quizás, una cierta “selectividad estratégica” (Jessop, s.f) por parte del nuevo gobierno, bajo los objetivos democratizantes del Frente de Todos, lo cual produciría un punto de inflexión en unas relaciones políticas dominadas por la exacerbada lógica antagonista que caracterizara la gestión del Estado durante el período 2015/2019.

### Los escenarios del poder

El cambio en el equilibrio de fuerzas que el Estado condensa, no constituye sino un tránsito caracterizado por disputas enraizadas en la continuidad de las posiciones que, en el Estado<sup>14</sup> y en la sociedad civil, detentan las fuerzas de la oposición. Es en tales circunstancias que el mundo político se compone y descompone a través de iniciativas gubernamentales y armados opositores que

11 Entre otras consecuencias: estancamiento, deuda externa, desempleo y pobreza crecientes, hipertrofia del sistema judicial, precariedad habitacional, frágil infraestructura sanitaria, desinversión en el sistema educativo y científico, violencia institucional, corrupción extendida, etc., etc.

12 Una idea aceptada señala que “La gobernanza moderna se refiere a un nuevo modo de gobernar, conforme al cual, en la formulación y aplicación de políticas públicas no sólo participan las autoridades estatales, sino también las organizaciones privadas. En la gobernanza moderna, Estado y sociedad civil cooperan entre sí. Esta forma de gobernanza se ha desarrollado recientemente en los países de Europa Occidental que acostumbraban tener Estados fuertes e intervencionistas.” Véase Renate Maintz, “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/el-estado-y-la-sociedad-civil-en-la-gobernanza-moderna>

13 Si bien se trata de otra gramática política, la estrategia de gobierno adoptada no puede dejar de relacionarse con los “acuerdos de paz” que en la postguerra articularan a representaciones sindicales y empresarias bajo el liderazgo del Estado, en lo que constituyera la base política que presidiría la construcción de las sociedades de bienestar.

14 En muchos casos de manera irregular e ilegítima.

generan eventos de crisis en las que las aludidas racionalidades dominantes<sup>15</sup> son (re)especificadas, de acuerdo con las cuestiones y fuerzas que se activan; permitiendo en tales escenarios observar las fortalezas y vulnerabilidades (Jessop, 2014) de los poderes en acto. Como señala Foucault (1988, pág. 4), comprender la naturaleza del poder vuelve necesario avanzar sobre la perspectiva que ve al capitalismo como emergencia de alguna “racionalización general”, para abordar la cuestión desde una óptica más circunstanciada, “más empírica, más relacionada con el presente, y que permita observar más de cerca las relaciones entre teoría y práctica”<sup>16</sup>. Al respecto sugiere Jessop (2014, pág. 10): “Más aún, como las capacidades de ejercer el poder siempre están vinculadas a conjuntos específicos de relaciones sociales, y dependen para su realización de circunstancias específicas, no hay nada como el poder en general o el poder general, sino tan sólo tipos y formas específicas de poder.”

Es desde tales proposiciones y conjeturas que en lo que sigue se describen de modo interpretativo las alternativas de algunos relevantes escenarios cuyos decursos ponen al descubierto la lógica -no siempre homogénea- de los vínculos entre la crisis, los poderes y el Estado. Un ejercicio tal permitiría una más cercana comprensión de un “cómo” gobernar que desde esta perspectiva, se reconfiguraría mediando actualizaciones a la singularidad relacional y contextual de dichos escenarios, lo cual hace de tal transición un proceso políticamente complejo.

### Las políticas de la política contra el Covid-19

Este primer escenario se constituye al interior de aquello que ha sido denominada una crisis total, una crisis que como se ha referido toca las más diversas esferas de la formación social, compleja problemática que aquí se centrará en el análisis de las orientaciones e intereses en disputa respecto a la política de tratamiento de la pandemia.

15 Cabe señalar que la categoría racionalidades refiere aquí a configuraciones de contradicciones históricas, a tendencias immanentes a la formación social que generan relaciones de poder erizadas por la presencia simultánea de los diferenciados tipos de crisis a los que hemos referido.

16 Foucault propone que este modo de analizar las relaciones entre racionalidad y poder permitiría observar experiencias ó problemas fundamentales: locura, enfermedad, muerte, crimen, sexualidad... [a lo que agregamos corrupción, violencia institucional, violencias de género...]; “... analizar racionalidades específicas, en lugar de invocar la racionalización en general; referirnos a procesos más remotos (respecto a la Ilustración) para comprender cómo hemos sido atrapados en nuestra propia historia” (Foucault, 1988, pág.4).

Dos temáticas sólo escindibles con fines analíticos se entrelazan alrededor de dicha cuestión: las perspectivas de tratamiento en el control de la pandemia y los intereses y derechos puestos en juego. El primer recorte pondría sobre la mesa las encontradas estrategias de prevención y de contagio en manada o inmunidad de rebaño, pudiendo afirmarse que la áspera disputa que tuviera lugar, encontró resolución frente a la eficacia de la política estatal, que mantuvo y aún mantiene -a pesar de la ola de rebrote- una situación de control si se toman en cuenta indicadores que se han vuelto usuales<sup>17</sup>. Pero lo que produjo un argumento inapelable, ha devenido de los inmensos daños generados y del consecuente y estrepitoso fracaso político de los gobiernos que adoptaron la segunda de tales perspectivas. Inglaterra, Italia, Estados Unidos y Brasil, representan casos que entre muchos otros, exigirían una revisión por parte de los organismos de derechos humanos.

En cuanto a los intereses en juego, la política de control de la pandemia comportaría para la oposición la colisión entre dos derechos, aquellos vinculados a la salud de la población, y aquellos relacionados a la economía. El parte aguas fundamental de esta controversia reside en que la predominancia de una política preventiva orientada al cuidado de la vida que al imposibilitar el funcionamiento de las empresas, estaría conduciendo a la violación por parte del Estado de un derecho que las fracciones concentradas de la industria consideran inalienable.

Cabe contraponer frente a tal particularismo argumentos como los siguientes: “Sostener que hay que priorizar la economía ante todo, no es consistente con el derecho internacional de los derechos humanos”, a la vez que “(...) la estrategia para afrontar la recesión económica mundial que se espera será peor que la que sucedió a la crisis de 2008 (...) debe estar enmarcada y basarse en los derechos humanos” (Bohoslavsky, 2020)<sup>18</sup>.

Una (re)significación tal de la política económica implicaría “(...) intentar clarificar cuáles son los estándares de derechos humanos relevantes en el contexto de la recesión económica vinculada a la pandemia, y las implicaciones que ellos tienen en la definición de políticas económicas, financieras, monetarias, tributarias y sociales” (Bohoslavsky, *Ibidem*). A partir de lo sugerido, puede enten-

17 Número de contagios por género, edad, circunstancia y lugar, casos recuperados, camas ocupadas, etc

18 Véase al respecto la entrevista realizada a J. P. Bohoslavsky experto independiente de la OMS, por la periodista Ailin Bullentini, en Página 12 del 15/04/2020.

derse que una política económica -incluso, más allá de la crisis- debería otorgar prioridad a aquellos sectores económicos y franjas sociales cuyos derechos humanos han sido otra vez, después del reiterado paso del neoliberalismo por el gobierno, victimizados por la pandemia.

Tales interpretaciones vienen a cuestionar el dualismo de la crítica opositora, dando a entender que una política adecuada a la virulencia de la crisis debe moverse por fuera de las opciones de hierro, -economía versus salud pública-, para entender que es responsabilidad fundamental del Estado reconocer y garantizar los derechos humanos. Tal perspectiva, no siendo así expuesta en los discursos con los que el gobierno del Frente de Todos afronta esta dilatada disputa, está siendo aplicada en sus políticas.

Ello constituye un supuesto, que se desprende de un primer análisis de las “Medidas de Gobierno COVID-19”<sup>19</sup> puestas en marcha, las cuales se enfocan alrededor de tres campos de política. Por un lado y de forma prioritaria en la política de protección de la salud; por otro en acciones sobre la cuestión social agravada por la pandemia, finalmente en la atención de la crisis económica que, generada por el gobierno de Cambiemos, es agudizada por el virus. La multiplicidad de acciones puestas en marcha exige referir sólo a las más relevantes.

En relación con la protección a la salud, el gobierno en consulta con un Comité de Expertos<sup>20</sup>, y en el marco de la declaración de pandemia realizada el 11/3/2020 por la Organización Mundial de la Salud pone en marcha de acuerdo con el DNU 260 del 12/3/2020, tres medidas fundamentales: el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPyO), un Programa de Fortalecimiento de la Infraestructura sanitaria<sup>21</sup> y la Unidad Coronavirus COVID-19 integrada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación, el CONICET y la Agencia I+D+i<sup>22/23</sup>.

La cuestión social es a su vez abordada mediante acciones como

19 Argentina.GOB.AR “Medidas de gobierno COVID-19”.

20 Integrado por siete reconocidos científicos, inmunólogos e infectólogos, que acompañan al Ministro y a la Viceministra de Salud, ellos mismos reconocidos expertos.

21 Consistente en la “Construcción de 12 hospitales modulares de emergencia... que permitirán ampliar en 840 las camas de internación” En “Medidas de gobierno COVID-19” (Argentina.GOB.AR).

22 “Que tiene por objetivo coordinar las capacidades del sistema científico y tecnológico para la realización de tareas de diagnóstico e investigación sobre el COVID-19. En esta primera etapa impulsará distintas acciones con una inversión estimada de 25 millones de pesos.” En “Medidas de gobierno COVID-19” (Argentina.GOB.AR)

23 No contamos con información relativa a la inversión estatal en este campo de política.

las siguientes: el Ingreso Familiar de Emergencia-IFE (23/03/2020), el programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP), los Bonos para jubilaciones mínimas y para beneficiarios de la AUH, de la AUE y de Programas Sociales. Así mismo, se ha relanzado el ProCreAr y dispuesto la ampliación del presupuesto para políticas alimentarias, vivienda, obras viales y de infraestructura<sup>24</sup>. La inversión en estas líneas que actúan sobre los derechos a un ingreso, a la alimentación y a la vivienda, de acuerdo al cuadro 1 del Anexo, es de \$434.349 millones de pesos, lo que implica aproximadamente el 1,1% del PBI<sup>25</sup>.

La economía recibe dentro de las políticas gubernamentales para la emergencia, un porcentaje similar del PBI. Se han dispuesto líneas de crédito bancario a tasas accesibles que cubran las necesidades vinculadas al capital de trabajo; se ha continuado con el Programa de Reactivación Productiva (REPRO); se ha otorgado financiamiento para la producción de equipamiento tecnológico para garantizar la modalidad de teletrabajo y para infraestructura en los parques industriales, como también para productores de alimentos, higiene personal y limpieza e insumos médicos a través de Banco de la Nación Argentina. Se ha reducido o eximido asimismo a las empresas del pago de Contribuciones Patronales. La inversión en estas líneas tendientes a morigerar la crisis de la actividad económica es de \$404.116 millones de pesos.

Junto a lo apuntado, cabe señalar que la ética política con la que el gobierno busca ejercer sus poderes, vendría a resultar crucial a la hora de detener y controlar el avance del virus. En efecto, la política aplicada por el Estado adquirió la forma de una movilización que abarcó toda voluntad y capacidad a mano, bajo la consigna de cuidar la vida<sup>26</sup>, estrategia que produjo una muy amplia confluencia de poderes a su alrededor<sup>27</sup>.

Específicamente, el aislamiento como conducta inducida por el Estado y reproducida por provincias y municipios ha pasado por dos etapas. La primera, puede decirse, se universaliza al conjunto de la

24 La prohibición de los despidos sin justa causa ó por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor se estableció asimismo por el plazo de 60 días, siendo vigente a la fecha del presente documento.

25 Estas y las siguientes cifras y porcentajes han sido estimadas en base a CEPA (2020) y Argentina.gob.ar: "Medidas de gobierno COVID-19".

26 "De la crisis económica se vuelve, de la muerte no"; expresaría reiteradamente A. Fernández.

27 Ello implicó a gobernadores e intendentes en su casi totalidad, a las instituciones y equipos de salud nacionales, provinciales y municipales, al comité de expertos y a los equipos científicos de CONICET y de distintas universidades.

población que habría comprendido que la única vacuna disponible estaba en el cuidado personal y de los otros, en el #QuedateEnCasa. La segunda etapa, pareciera tener lugar a partir de los intentos de desescalamiento de la extensa cuarentena que, tendientes a morigerar las tensiones sociales y a desactivar la sistemática coacción de la oposición, deriva en prácticas que parecieran explicar una onda de rebrote que en su aceleración requerirá seguramente de un reexamen de lo actuado por parte del Estado.

Más allá de cualquier balance, el gobierno es enfrentado desde esa instrumentalidad propia del neoliberalismo que hace del avance del poder sobre los recursos, las relaciones sociales y las subjetividades el predominante objetivo de su ejercicio político. Se disparan así una multiplicidad de acciones protagonizadas por el empresariado concentrado que despide sin causa miles de trabajadores<sup>28</sup>, por marchas y banderazos de Cambiemos y adherentes alrededor de un combate anti-cuarentena que considera a ésta y no a la pandemia como el origen de una intervención estatal que altera la marcha de la economía y, desde un falso republicanism, se aduce que la cuarentena constituye una violación de las libertades civiles. La calificación de "infectocracia" habla de los excesos discursivos de la cúpula de la oposición, pero constituye también una suerte de último recurso discursivo que, a juzgar por múltiples mediciones<sup>29</sup>, permite inferir un progresivo agotamiento de los poderes de la oposición en este campo.

### **La conspiración contra la política**

El espionaje ilegal constituye uno de las cuestiones cuya criticidad fuerza la apertura de una causa judicial bajo el gobierno de Cambiemos formalmente implicado<sup>30</sup>. Ésta y las siguientes causas, adquieren una significación política que es otorgada no sólo por el denso y poderoso tejido de instancias y personajes implicados, sino asimismo por sus negativas consecuencias en relación con un Estado de Derecho que había comenzado a ser rehabilitado bajo el período 2003/2015.

28 Los despidos causados por Techint se ampararon en la disposición estatal que considera no esenciales a los servicios para la construcción. La crítica que recibiera del Presidente, no es legal, es ética. Véase nota al pie nro 49

29 El 77,3% de la población evalúa como muy buena y buena la gestión gubernamental frente a la pandemia y como muy grave y grave la situación que genera el Covid-19. [puntzeroconsulta.com.ar/medios/index.php](https://puntzeroconsulta.com.ar/medios/index.php), marzo de 2020.

30 Referimos a la causa D'Alessio tramitada en sede judicial de Dolores, Pvcia de Buenos Aires, juzgado a cargo del Dr. Ramos Padilla (h).

El espionaje ilegal consiste efectivamente en una práctica sistemática que opera sobre un entramado de agencias del Estado (sectores de la justicia, organismos de inteligencia, ministerios), medios de comunicación y delincuencia protegida. Dirigida principalmente a opositores y/u oficialistas competitivos o disconformes, victimizó también a empresarios y familiares, sin que tal sobrecarga de trabajo impidiera espiar a la misma ex Presidenta de la Nación<sup>31</sup>.

Es claro para todos que tales actividades violan los derechos civiles y políticos, generando una suerte de inseguridad ontológica, un clima simbólico y material que desestabiliza los derechos a ser y estar en el mundo. En tanto espacios de la dominación que se quiere ejercer, el espionaje ilegal se expande a las esferas de las relaciones sociales y de las subjetividades, buscando despojar a los vínculos sociales de toda solidaridad y confianza activa (Giddens, 1998) para hacer de la sospecha y el consecuente aislamiento su eje constitutivo. Las subjetividades son así mismo coartadas en su tendencia inmanente a la reflexión crítica y a la política vital, buscando generar un apego a la normatividad convencional, esto es al individualismo posesivo, la insolidaridad y la ausencia de flexibilidad.

La vigilancia ilegal, constituye operativamente un dispositivo para-estatal que hace parte de la violencia institucional y más genéricamente de esa última ratio que, en regímenes pseudo-democráticos, despóticos y/o desprestigiados, deriva en el ejercicio desnudo y/o embozado de la coerción. Puede asimismo entenderse que tal práctica en tanto tecnología ancestral, se integra a las estrategias de *law-fare*<sup>32</sup>, esto es a operaciones de conspiración -de intriga, de cábala- consistentes en la fabricación de antecedentes y causas sobre personas, organizaciones y gobiernos democráticos que contradijeron el programa de la derecha global.

Una de las principales causas judiciales que trata estos graves hechos, centrada en el ilegal y extendido “programa” de espionaje

31 “La fiscalía federal de Lomas de Zamora pidió este lunes al juez Juan Pablo Augé el procesamiento de los ex directivos de la AFI macrista Gustavo Arribas y Silvia Majdalani, por considerarlos responsables del espionaje que se hizo sobre la vicepresidenta Cristina Kirchner en su casa y en el Instituto Patria, y por haber luego dado “apariencia legal” a esos operativos...”<https://www.infobae.com/politica/2020/07/28/espionaje-ilegal-la-fiscalia-pidio-el-procesamiento-de-gustavo-arribas-y-silvia-majdalani/>

32 Entendido como una estrategia que con eje en sectores del poder judicial, pero apoyado sobre dicha trama de poderes, busca deteriorar la legitimidad de gobiernos progresistas en Latinoamérica, llegando en casos al desplazamiento de gobernantes o a la prisión de políticos opositores. Son casos típicos los de Brasil y Ecuador, pero también el resistido acoso a C. Fernández bajo su presidencia.

llevado adelante por la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), se desarrolla en un juzgado de Lomas de Zamora bajo un proceso caracterizado por su continuidad y sostenido avance, comprometiéndolo a un fiscal y a una ministra del anterior gobierno. En otra de las causas<sup>33</sup>, han sido citados en un corto lapso de tiempo operadores directos, funcionarios y responsables de AFI<sup>34</sup>, algunos de ellos integrantes de la denominada “mesa judicial”<sup>35</sup>, dispositivo de gestión de las actividades del programa. Las pruebas de la causa amenazan comprometer al ex Presidente, sindicado judicialmente por sospechas derivadas de su máximo nivel de responsabilidad institucional en la materia<sup>36</sup>.

Estos avances judiciales, vienen a mostrar que tales prácticas se orientaban al control no sólo de los otros, también de muy relevantes figuras del entonces oficialismo, las cuales no han podido evitar ser parte de la querrela<sup>37</sup>. Ello ha contrariado los discursos de un sector de Cambiemos y de su prensa adicta, que no pudieron sino atribuir tales procesos judiciales a una emulación de sus propias prácticas conspirativas. No obstante, las consecuencias del accionar judicial sobre Cambiemos se agravarían frente al deceso de quien fuera secretario de la ex presidenta Cristina Fernández, calificado de manera unilateral<sup>38</sup> por la conducción de la coalición como “un crimen de gravedad institucional”, declaración tachada de “canallada” por el propio presidente Fernández.

Tal obsesión en el uso del poder produciría consecuencias a distintos niveles. Por un lado, las conflictivas distancias que las operaciones de vigilancia han producido al interior de Cambiemos, muestran que aquella racionalidad política instrumental antes aglutinante tiende a deshacerse. No se trataría por cierto de corrimientos respecto del núcleo ideológico de la Coalición, sino quizás de un (re)posicionamiento que se distanciaría de tales procedimientos

33 La que investiga el espionaje ilegal a la ex presidenta C. Fernández de Kirchner, a cargo en estos momentos del juez Auge, también de la sede tribunalicia de Dolores.

34 Mientras se escriben estas líneas los responsables de la AFI, Arribas y Majdalani eran citados a declarar como imputados.

35 Dispositivo que habría funcionado en la Jefatura de Gabinete, contando con la asistencia de su titular, de la entonces Ministra de Seguridad, de los responsables de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI).

36 La AFI tiene dependencia directa de la Presidencia de la Nación.

37 Casos notables de espionaje oficialista querrelantes: María Eugenia Vidal (Gobernadora de la Prov. de Buenos Aires); Rodríguez Larreta (Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires), Ritondo, Monzó y Massot

38 La declaración fue hecha pública con la firma de los tres partidos que componen la cúpula de Cambiemos, mientras tenía lugar una reunión de la coalición para definir la posición frente a tal hecho.

y de aquel centro de poder que constituye a Cambiemos. Ello se ha expresado en enfáticas definiciones a favor del diálogo y la sutura de la grieta por parte de quien lideraría esta línea del PRO<sup>39</sup>, lo cual tendería a afianzar la recomposición de las correlaciones de poder que se avizoraran con las recientes elecciones presidenciales. Por otro lado, es quizás obvio frente a ciertos hechos<sup>40</sup>, interrogarse sobre el carácter genuino de este reacomodamiento de poderes al interior del partido que representa a la derecha global.

### La economía, entre el Mercado y el Estado

La pandemia (re)actualiza el carácter siempre cambiante de la articulación entre economía y Estado, atravesada históricamente por racionalidades diferenciadas. Para Weber, el Estado es la fuente impulsora de un proceso de racionalización que penetra (no sólo) la esfera del mercado, cristalizando un modo de dominación que describe con la conocida metáfora de la “jaula de hierro”, con lo cual alude al sometiendo de aquellas otras racionalidades inscriptas en valores. Esta mirada, un tanto pesimista, es interpelada como todos conocemos por esa otra racionalidad comunicativa de raíz habermasiana que -teniendo en cuenta sus reformulaciones- puede entenderse como un tipo de acción no liberada de restricciones, que sitúa en una pluralidad de mundos de vida no aislados de la integración sistémica, las prácticas desde donde emergen multiplicadas y diversas resistencias a su colonización<sup>41</sup>.

Es en esa perspectiva desde la que se pretende comprender las consecuencias que para la economía global y nacional<sup>42</sup> ha traído

39 Quien lideraría de este “cisma”, el Jefe de Gobierno R. Larreta, declaró en una entrevista con Diario Perfil: “Soy un ferviente creyente en el diálogo, es mi modo de vida, siempre he sido así, y ni hablar en esta situación de la pandemia. Pero no es que me ponga a dialogar ahora. Creo en el diálogo como parte del futuro de la Argentina. Tenemos una gran responsabilidad en terminar con la grieta. Es bueno para el futuro que todos podamos tener un diálogo razonable (...). Eso no quiere decir que no tengamos diferencias, que piense distinto, lo cual refleja que estamos en espacios políticos diferentes. Hay muchas cosas que señale como diferencias con el Gobierno pero no por eso no vamos a dialogar” en <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/rodriguez-larreta-es-bueno-tener-un-dialogo-razonable.phtml>

40 El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha sido fuertemente criticado por las represiones a periodistas durante el banderazo opositor del 9 de julio próximo pasado y a manifestantes de la marcha por Santiago Maldonado y Facundo Astudillo Castro. El Ministro del Interior Wado de Pedro exigió a Rodríguez Larreta “fije criterios homogéneos en el accionar policial”, ante la ausencia de fuerzas policiales en las marchas anti cuarentena. Página 12, 03/08/2020.

41 Santillana Andraca, 2011.

42 Argentina lleva dos años en recesión con una contracción del PIB de 2,2% en 2019. Tiene al 33 % de su población en la pobreza, una inflación anual de más de 50% y una deuda externa total de 323.065 millones de dólares, que representa el 89% de su PIB en <https://www.>

un virus que expande a sus anchas las consecuencias de un neoliberalismo que ha llevado a las sociedades a un marcado retroceso que acarrea graves consecuencias, tales como procesos acelerados de concentración de la riqueza y de deterioro de los ingresos y condiciones de vida de las franjas más desprotegidas, dinámica ésta que repercute en la pequeña y mediana empresa y en la economía social y solidaria deteriorando sus capacidades de integración por el trabajo<sup>43</sup>, daños éstos que por cierto requieren de la hipertrofia del Estado, de sus poderes y capacidades de regulación.

Tales consecuencias estarían desatando un viraje de proporciones con origen en el generalizado aval<sup>44</sup> a la expansión fiscal de los estados; aval que por un lado deja de lado la necesidad ya no del equilibrio fiscal, sino del más modesto límite al déficit fiscal que el FMI impone a los gobiernos a los que asiste, aspecto éste que quitaría buena parte del sentido a la vigilancia que la entidad representante del poder financiero global, ejerce sobre las economías más vulnerables. En la coyuntura ello está dando lugar al ejercicio de una política económica dirigida al sostenimiento del mercado interno vía diversos instrumentos sobre los que volveremos más adelante.

Pero la reconfiguración de ciertos poderes podría no terminar allí, en tanto este estratégico corrimiento, genera un aplazamiento en las atribuciones de los organismos de crédito<sup>45</sup>, que proveería o fortalecería, según los casos nacionales, de un amplio margen de maniobra a los Estados en la toma de decisiones, lo cual abre un horizonte de recuperación de la autonomía relativa del Estado en relación con los poderes locales y globales.

En esta disputa teórico-práctica, la perspectiva económica del gobierno en el poder, pareciera distanciarse así mismo de las herramientas más tradicionales de la intervención estatal, basadas en políticas de promoción industrial que se aplican de manera horizontal sobre los sectores y ramas productivas, tecnológicas y de servicios. Ciertas prácticas y discursos estatales sustentan, por el contrario, un criterio de acción vertical que prioriza la asistencia y

[acton.org/global/article/2020/02/25/argentina-](https://acton.org/global/article/2020/02/25/argentina-)

43 Las PyMES constituyen en el caso argentino el 90% de las empresas y proveen alrededor del 70% de los puestos de trabajo.

44 Expresadas en formales declaraciones por los organismos internacionales de crédito, premios nobel y numerosas personalidades de renombre global, pasando por fuerzas políticas de raíz bienestarista.

45 Incluso en el caso de países europeos, cuya política monetaria está en manos de la Unión Europea.

promoción de aquellos sectores especialmente vulnerados por la apertura indiscriminada, a la vez que con mayores potencialidades para la generación de fuentes de trabajo y el logro de mayores márgenes de autonomía económica.

Lavarello y Sarabia<sup>46</sup> muestran “ciertos cambios en la evolución de la política industrial a lo largo del decenio 2004-2013. Si bien se observa un predominio de los incentivos horizontales (...) a partir de 2010 encuentran una mayor orientación hacia incentivos verticales y regionales (...) crecen los apoyos en torno a empresas estatales (energía atómica, fabricaciones militares e industria satelital)” y “los programas de compras gubernamentales”.

“Es interesante mostrar -prosiguen los citados autores- que la mayor orientación sectorial, buscando seleccionar actividades de mayor dinamismo y alto componente innovativo, no estuvo en manos del Ministerio de Industria, que prosiguió con su lógica inercial, sino del Ministerio de Ciencia y Tecnología.” (Ibídem), destacando al respecto una serie de programas destinados a la promoción de innovaciones en campos relevantes de la economía<sup>47</sup>. “No obstante esta interesante orientación, cabe señalar que se trata de montos relativamente exigüos con relación a la estructura productiva nacional y, por ende, con relativa capacidad para ‘mover la aguja’” (Kulfas, 2018, pág. 27).

En una entrevista con C5N<sup>48</sup> A. Fernández aseguró en relación con la política económica post-pandemia tres criterios macroeconómicos básicos que estarían en línea con lo antes señalado: “En primer lugar están la generación de inversión y trabajo. La exportación de la producción nacional, en la medida de lo posible y finalmente que la Argentina necesite cada vez menos importar insumos<sup>49</sup>. “También se refirió al denominado impuesto a las grandes riquezas” y “Destacó que Máximo Kirchner (...) está trabajando en eso: “A veces la ansiedad hace perder de vista las cosas, nadie ha retrocedido en eso”.

La perspectiva sucintamente descrita se insinúa en las medidas de gobierno, mediante un direccionamiento vertical a sectores

46 Citados por Kulfas, 2018, pág. 26.

47 “Inversiones apalancadas en actividades vinculadas a sectores la salud (21%), TICs (17%), nanotecnología (18%), bio-vacunas (16%), energía solar (13%), agroindustria (11%) y agro – biotecnología (4%)” (Kulfas, 2018, pág. 27).

48 Véase El Destape, 04/08/2020.

49 “Para lograrlo, estableció cinco reglas: desendeudamiento para evitar condicionamientos; la acumulación de reservas para fortalecer la economía; un dólar competitivo; la recuperación del equilibrio fiscal y una balanza comercial positiva.” (Ibídem)

de la industria que, siendo alcanzados por la crisis, no tienen capacidad para auto resolver los problemas que enfrentan, a la vez que han demostrado contar con una inmensa potencialidad para absorber un alto porcentaje de la oferta de trabajo, generar y/o incorporar innovaciones tecnológicas, desarrollarse con base en el ahorro interno más que a partir de recursos externos.

Tales lineamientos de desarrollo industrial llevados al plano de la política doméstica derivarán, en el supuesto de su efectiva aplicación, en otra segura y controversial disputa por los recursos del Estado. En efecto, las medidas horizontales al incluir a empresas y/o ramas con sólidas posiciones al interior de la industria, generan una suerte de sobre-financiamiento y una apropiación de recursos financieros a tasas subsidiadas o nulas que podrían dejar de percibir. Sin duda este beneficio, en general arbitrario, pareciera formar parte del clientelismo político, si nos atenemos a la investigación de Lavarello y Saravia antes referida, que da cuenta de los disímiles roles jugados por el Ministerio de Industria y por el CONICET en el período 2003/2010.

Es en ese marco que la disputa por el Estado y por la orientación de sus políticas, se exacerba en el corto itinerario del nuevo gobierno. La misma se ha expresado a raíz de duras decisiones del empresariado concentrado<sup>50</sup>, de entrelazamientos protagonizados por corporaciones<sup>51</sup>, a la vez que de la interacción del Estado con actores económicos cuyo peso ha desatado inquietudes al interior del Frente de Todos<sup>52</sup>, en el marco todo ello de lo que es entendido como la postergación de relevantes iniciativas<sup>53</sup>.

La vinculación menos penalizada por la crítica interna, ha sido quizás la que derivó en un acuerdo marco entre la CGT y la UIA en torno a la quita del 25% de los salarios ante la emergencia económica<sup>54</sup>. A la vez un reciente documento -que respondería a sus frac-

50 Referimos a las sucesivas decisiones de Techint de producir despidos, la última de las cuales es acompañada con el propósito de descontar el 50% de los salarios de sus trabajadores suspendidos bajo la amenaza de cierre de plantas de su asociada Tenaris en caso de negativa del sindicato. La conciliación obligatoria dictada por el Ministerio de Trabajo retrotrajo los últimos despidos en <https://www.ambito.com/politica/techint-presiona-140-despidos-bajar-salarios-suspendidos-50-y-fuerza-intervencion-del-gobierno-n5122161> 04/08/2020

51 Se trata del encuentro entre las cúpulas de la CGT y de la Asociación de Empresarios Argentinos (AEA), que derivara en un comunicado en el que se manifiestan las exigencias de esta última para un programa de salida de la pandemia

52 Entre las más observadas se cuenta el acto de conmemoración del 9 de julio que contara con la asistencia de empresarios de AEA y UIA y al que no fuera invitada la CTA.

53 El impuesto a la riqueza, la intervención del conglomerado Vicentín, la reforma del sistema tributario.

54 Acuerdo marco CGT-UIA estableciendo en la emergencia las condiciones para la sus-

ciones mercado internistas y a cierta distancia del empresariado concentrado-, la UIA considera que “la nueva normalidad implica un gris entre apertura total y cuarentena, donde se convive con el virus evitando un rebrote”<sup>55</sup>. La central empresaria pide al gobierno una mayor expansión fiscal para sostener la producción, continuar con el programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP), fortalecer el seguro de desempleo y el Repro<sup>56</sup> y, en lo que refleja sus más propios intereses, demanda ampliar la moratoria tributaria, el vencimiento de impuestos y mayores facilidades crediticias<sup>57</sup> y no agregar nuevos impuestos, no pronunciándose sobre la negociación de la deuda.

El amplio reconocimiento político pareciera conceder al gobierno un considerable margen de maniobra para responder a tales desacuerdos desde la prédica de la unidad que lo llevara al poder. En una reunión virtual A. Fernández pareciera haber otorgado un sentido estratégico a la ética del consenso. Allí señaló aspirar a la “contribución de todos en el desarrollo de una economía productiva, en la que todos ganen”, calificó a las Pymes como sus “principales aliados” e incitó a la formación de un espacio al que denominó “mesa multisectorial” que recibió el apoyo expreso de empresarios Pyme, de la CTA y de la CGT allí presentes<sup>58</sup>. Se trataría de un discurso tendiente a reducir las vulnerabilidades expuestas y a dotar al Estado de las capacidades necesarias para llevar adelante una estrategia a la vez que consensual, políticamente selectiva.

El reconocimiento del Estado y de su capacidad regulativa suma pues adeptos con distinto grado de convencimiento, mientras la ortodoxia pura pareciera perder terreno. No obstante ello, la lógica

---

pensión de trabajadores con rebaja salarial de hasta el 25% en <https://jorgevega.com.ar/laboral/1735-acuerdo-marco-cgt-uia-suspension-de-trabajadores-con-rebaja-salarial-de-hasta-el-25.html> 29/04/2020

55 Admite así mismo que “Hasta que se encuentre la vacuna, esto va a implicar menor nivel de actividad económica en general, menor actividad turística y necesidades de readaptación productiva”. Página 12, 7/7/2020.

56 Programa de asistencia para el pago de salarios.

57 Para ello, compara el menor apoyo para sortear la pandemia otorgado a las empresas y hogares de Argentina respecto a otros países, incluso latinoamericanos. Las cifras que lo mostrarían son para la UIA: El 5 por ciento del PBI que dedica nuestro país, “... implica la mitad que el brasileño (10 por ciento del PBI) y un tercio del peruano (15 por ciento del PBI). También está por debajo del chileno (6,7 por ciento del PIB) y mucho más atrás que países desarrollados como Alemania (32 por ciento), Italia (29,6), Estados Unidos (28,0), Japón (21,0) y Francia (19 por ciento del PBI)”. Página 12, 7/7/2020.

58 Así expresado por A. Fernández en el anuncio de la cuarta entrega del programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) acompañado por la CTA, la CGT y asociaciones de PyMEs. A estos últimos señaló como “sus principales aliados”. La Nación, 24/06/2020.

de poder que impera en las fracciones dominantes del capital -amparada en sus estratégicas posiciones-, requiere ser contrabalanceada y hasta contrarrestada mediante la confirmación permanente de un poder del Estado que nunca es totalmente propio (Jessop, 2014), que deriva de alianzas con una diversidad de fuerzas, algunas comprometidas y otras sólo circunstanciales.

## El agronegocio

El del título constituye otro espacio de la economía en el que juegan cristalizados poderes<sup>59</sup>. Nos sitúa en el centro de una cuestión que siendo histórica, toma renovadas formas dadas por la política estatal, por la transformación tecnológica, por los entrelazamientos nacionales y transnacionales del último cuarto de siglo<sup>60</sup> y por las resistencias sociales. Entre sus rasgos se han destacado “la presencia del capital financiero”, “la estandarización de los procesos”, y “el uso de transgénicos e insumos industriales”, así como la ampliación de la escala de operaciones. El agronegocio “ha estado en la base de los procesos de acaparamiento de tierras, con la finalidad de captar los beneficios derivados de su valorización”, implicando “un mercado de trabajo con pocos trabajadores calificados y especializados y numerosos de trabajadores no calificados, zafrales y precarizados”. Otra característica “es la monopolización de ciertos conocimientos e innovaciones, que permiten una apropiación de rentas por parte de pocas compañías globales propietarias de patentes y, con ello, con una posición dominante en la cadena”<sup>61</sup>.

En la por el momento frustrada iniciativa gubernamental destinada a la intervención del conglomerado Vicentín, resuenan aspiraciones -dichas y actuadas-, de buena parte de nuestra sociedad, relativas al control sobre la propiedad y el uso de los recursos naturales. Pero la cuestión toma consistencia política a partir de

---

59 En Argentina los sectores menos afectados por la pandemia entre otros son los servicios esenciales (comunicaciones, electricidad, gas y agua) y la enseñanza. Pero el sector que conserva prácticamente intacta su rentabilidad es el complejo agropecuario en <https://www.ambito.com/economia/coronavirus/cuales-son-los-sectores-mas-y-menos-afectados-la-pandemia-n5103120>.

60 Lo que caracteriza a la producción agropecuaria en las últimas décadas es su organización en cadenas globales de valor (Gereffi, Korzeniewicz y Korzeniewicz, 1994). Es decir, mediante encadenamientos que entrelazan la etapa agrícola: hacia adelante, con las industrias que transforman las materias primas en productos elaborados y, hacia atrás, con las industrias de insumos: maquinaria, agroquímicos y biotecnología. De este modo, se registran arreglos de producción transnacionales que facilitan los procesos de expansión geográfica y de concentración económica en Cardeillac, J.; 2013 en [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0797-55382015000100001#Cardeillac\\_J\\_2013](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-55382015000100001#Cardeillac_J_2013)

61 Cardeillac, J. 2013.

la expansión de colectivos ambientalistas cuyo punto de inflexión reside en el “No a la mina”, conocida consigna de la oposición ciudadana en Esquel a la explotación minera salvaje. Estas luchas se reproducen en múltiples resistencias, entre las más recientes, el rechazo a la planta de Monsanto en Malvinas Argentina (Pcia. de Córdoba), y la movilización protagonizada por la Asamblea por el Agua de Mendoza contra la reforma de la ley provincial que prohíbe la minería a cielo abierto.

El caso Vicentín<sup>62</sup> actualiza de modo dramático esta controversia en el marco del reposicionamiento del Estado. El conglomerado pareciera encuadrado en esa racionalidad de fines ligada al extractivismo y a la financiarización de la economía a la luz de una operatoria arreglada con el Banco de la Nación que, careciendo de los controles y garantías de rigor, otorgara financiamientos con una frecuencia y volumen inusuales, que comprometería la capacidad prestable del Banco. Así mismo, el default de la empresa, es sospechosamente paralelo a la obtención de súper ganancias en su filial de Paraguay y en otras empresas asociadas, todo lo cual planteó interrogantes a las nuevas autoridades del Banco sobre las responsabilidades administrativas y penales.

El conflicto se juega en estos días en múltiples espacios, pero es en los tribunales de Comodoro Py donde se tramita la causa abierta por la denuncia efectuada por un particular sobre la base del informe de C. Lozano<sup>63</sup>, miembro actual del directorio del Banco Nación. La causa se complica dado que “el organismo antilavado<sup>64</sup> pidió evaluar embargos preventivos a la empresa y la inhibición general de bienes de los imputados en la causa: Macri, González Fraga, el ex titular del Banco Central Guido Sandleris y dos directivos de la empresa, Alberto Padoan y Gustavo Nardelli.” “La UIF, (...) se presentó (...) y aportó datos con una posible traza de fondos de Vicentín bajo la hipótesis de que la compañía habría incurrido en una “fraudulenta cesación de pagos” en la Argentina al tiempo que

62 Como es el caso bajo el gobierno de Cambiemos, de la deuda externa contraída con el FMI sin la intervención del Parlamento

63 “El director del Banco Nación y ex diputado nacional Claudio Lozano elevó al directorio de la entidad para que determine los pasos a seguir frente al pedido de renegociación que pidió la compañía de la deuda de más de \$1.800 millones, alegando “estrés”. BAE Negocios, 24/1/2020.

64 Refiere a la Unidad de Información Financiera (UIF), “organismo de la República Argentina, con autonomía y autarquía financiera, que tiene a su cargo el análisis, tratamiento y transmisión de información con el objeto de prevenir e impedir el Lavado de Activos (LA), la Financiación del Terrorismo (FT) y los Delitos Económico-Financieros Complejos (DEFC)” en <https://www.argentina.gob.ar/uif>

habría efectuado “complejas maniobras de lavado de activos” con importantes giros de dinero al exterior.”<sup>65</sup>

El tono de la controversia puede sin embargo apreciarse en un segundo artículo de La Nación de la misma fecha titulado “Un grosero error de cálculo de Alberto Fernández”. En lo que constituye un alegato a favor de la propiedad privada que no reconoce la política de asistencia del Gobierno a las empresas en emergencia<sup>66</sup>, advierte que “empresarios e inversionistas recibieron el mensaje de que el gobierno se aferra al intervencionismo estatal”. “Que hay un estado que pretende quedarse con aquellas empresas estratégicas que atraviesen un mal momento”. Así mismo, tacha de anticonstitucional el DNU de intervención a Vicentín, acusando finalmente a A. Fernández de seguir las “ideas locas” de Cristina Fernández y de abrir un “camino hacia la Venezuela chavista.” (La Nación, 12/6/2020).

La Nación no se preocupa en el aludido artículo por avanzar en el análisis de los hechos que se investigan en dicha causa judicial, abundando por el contrario en un discurso puramente ideológico que tiende a desacreditar al Estado y a su actuación. La estrategia política es redundantemente antagónica, se niega el reconocimiento del otro -en este caso del Estado, del Banco de la Nación, de la justicia misma, de los acreedores estafados por Vicentín-, anteponiendo una serie de prejuicios políticos y ahistóricos que obturan toda posibilidad de intercambio.

Como no podía ser de otra forma, las asociaciones de productores agropecuarios, tomaron partido en el caso. La Federación Agraria Argentina -entidad que representa a cooperativas y pymes agropecuarias- avala la decisión del gobierno sobre Vicentín, abogando por la participación en la misma de pequeños y medianos productores, a la vez que rechaza el “pasamanos” de una empresa privada a otra<sup>67</sup>. La Sociedad Rural Argentina, sin moverse un ápice de sus tradiciones, señala que “la historia nos demuestra que las intervenciones del Estado en el comercio de granos en particular y los mercados agropecuarios en general han creado siempre severas distorsiones, que terminaron provocando problemas más

65 La Nación, 12/6/2020

66 Créditos blandos para capital de trabajo, transferencias a las empresas para el pago de salarios (ATP), o acciones como el IFE que además de un acto de justicia, inyectará por el momento 270 millones de pesos al consumo interno.

67 <https://www.lacapital.com.ar/economia/federacion-agraria-avala-la-decision-del-gobierno-vicentin-n2589814.html>

graves que los que se pretendía solucionar”<sup>68</sup>. Tal postura no es compartida por el presidente de la Sociedad Rural de Córdoba que acusó a Vicentín de estafar a los productores, manifestando respecto a las protestas de productores ante el DNU, que “pensar que en esto hay una intencionalidad del Gobierno de avasallar derechos me parece totalmente desproporcionado”. “Es salir a aplaudir al que estafó a los productores”<sup>69</sup>.

La expropiación que se proyectara con base en la declaración de utilidad pública -en principio frustrada- ha sido considerada como la decisión política más importante de los últimos años<sup>70</sup>. Además de resarcir al Banco de la Nación, principal acreedor, y a las pymes y cooperativas proveedoras, tal iniciativa habría posibilitado constituir un activo público con poderes para estructurar una política orientada a la regulación de los mercados de alimentos y de cambios, a la vez que a transparentar los pocos claros manejos de las acopiadoras-exportadoras: fijación oligopólica de los precios, comercio en negro<sup>71</sup>, subfacturación, liquidación a voluntad de divisas.

Las iniciales aspiraciones del Estado sobre Vicentín han sido resignadas y no podrán ser tratadas por el Congreso de la Nación, ámbito de la representación política y por lo tanto sede del mayor ejercicio democrático que se permite el sistema político instituido. En ello ha mediado el poder sectorial de los grandes propietarios de la tierra en sus vínculos con la política local, aún cuando tal poder fue limitado en sus capacidades por la falta de unidad de las “entidades del campo”<sup>72</sup>. La cuestión habría pues quedado en manos de los organismos del Estado, particularmente del Banco Nación y de la UIF y de otro poder del Estado, el Judicial, cuya trayectoria impide arriesgar supuestos plausibles.

68 <http://supercampo.perfil.com/2020/06/sociedad-rural-ve-preocupacion-intervencion-vicentin/>

69 <https://www.pagina12.com.ar/273921-la-sociedad-rural-de-cordoba-acuso-a-vicentin-de-estafar-a-l>

70 Vicentín SAIC ha abierto un concurso preventivo de acreedores para reestructurar un pasivo de casi u\$s1.500 millones. Junto a la mencionada sociedad el fondo Vicentín Family Group es dueño de otras 17 empresas que emplean alrededor de 6.000 trabajadores directos. Estas compañías que participan en los sectores de hilandería y textil; biocombustibles; bebidas; feedlots y acopio y exportación de miel, no se encuentran alcanzadas por el proceso concursal en <https://www.iprofesional.com/negocios/317634-desde-vinos-a-logistica-estas-son-las-empresas-de-vicentin>

71 La reciente intervención decretada por el Gobierno de Santa Fe sobre el Puerto... tiende a confirmar que la operación al margen de toda legalidad por parte de Vicentín vendría siendo parte de sus actividades desde hace 16 años, tiempo durante el cual el Puerto carecía de actividad declarada.

72 Mientras Carlos Schetoni, Presidente de la Federación Agraria Argentina avala la decisión del gobierno sobre Vicentín, abogando por la participación en la misma de pequeños y medianos productores en <https://www.lacapital.com.ar/economia/federacion-agraria-avala-la-decision-del-gobierno-vicentin-n2589814.html>

## ¿Hacia dónde?

El recorrido realizado por estos escenarios, nos permite una observación cercana de los entrelazamientos y conflictos entre los poderes sociales y políticos que toma distancia de una perspectiva lineal, para intentar comprender las singularidades de los posicionamientos y estrategias, entendiendo que ello está en el centro del análisis sobre las posibilidades de un gobierno político que busque la ampliación de la democracia.

En su forma más básica, hemos podido observar que el poder en su carácter relacional “... es la capacidad de una determinada fuerza para producir un evento que de lo contrario no ocurriría...” de modo tal que su ejercicio “...depende de la correspondencia recíproca entre las capacidades de la fuerza causal y las vulnerabilidades sobre las cuales tal fuerza opera.” (Jessop, 2014, pág. 10), lo cual significa que estaríamos frente a una política sujeta a contingentes correlaciones de poder, tesis que otorga un principio básico de comprensión en relación a los procesos sólo inicialmente analizados.

Una nota general que se desprende de tal análisis, es sin duda el fortalecimiento de los poderes del Estado, entendido ello no como un proceso consumado, sino como una cuestión en erizada disputa. Se observa en efecto que la revalorización del Estado que el programa de gobierno del Frente de Todos anunciara, pasa por conflictivos y enmarañados procesos en los que se “ponen a prueba” las correlaciones de poder existentes, esto es las vulnerabilidades y capacidades del Estado y de los que, en tales escenarios, constituirían sus supuestos interlocutores.

Puede señalarse conjeturalmente que tal relacionamiento ha derivado en consecuencias disímiles según el escenario que consideremos. Por ejemplo, la incorporación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a una política articulada de tratamiento del COVID-19 en el marco territorial del AMBA, problematiza aún más la unidad de Cambiemos generando, quizás como consecuencia no buscada, posibles cambios en el escenario de la política y de sus procedimientos. En cuanto al tratamiento de la cuestión del espionaje ilegal, dejada explícitamente en manos de esa rama del Estado que es el Poder Judicial, podría dar lugar a un fortalecimiento de las posiciones internas que bregan por otra justicia. No obstante los poderes judiciales dominantes, vienen resistiendo férreamente toda transformación hacia una mayor eficacia y transparencia que pudie-

ra abonar un funcionamiento democrático de este Poder; esto es un funcionamiento a mayor distancia de poderes y disputas.

El análisis de los escenarios de política económica y del caso Vicentín, muestra por otro lado las contradicciones que emergen frente a los cambios que aspiraría a producir el Estado en relación con el Mercado. El ámbito de la política económica -poblado de organizaciones colectivas, sindicatos, asociaciones cooperativas y empresarias, partidos políticos-, abriga intereses disímiles entre los que, de mano del reciente triunfo electoral, puede suponerse prima esa aspiración a una más autónoma y justa economía. No obstante la desfavorable correlación de fuerzas existente en el caso del agronegocio, ha generado en este corto tiempo ciertas fisuras, y a la vez, una capacidad para obstaculizar una relevante iniciativa estatal.

Finalmente en cuanto a la referencia de los escenarios, cabe traer aquí el respaldo que ha recibido y recibe -a pesar de la ola local y global de rebotes- la política aplicada por el gobierno en el tratamiento del COVID-19. Como lo hemos entendido, ello ha significado una movilización social e institucional de magnitudes que, junto a la adecuada estrategia gubernamental, ha tenido y tiene detrás el viraje que significa para la ciudadanía, pasar de la frecuente ilusión del control sobre sus circunstancias y prácticas a una situación que desposee de criterios de lectura y comportamiento que no provengan de la mano de la política estatal. Las incertidumbres, ansiedades y disconformidades que generan estas legítimas limitaciones al libre albedrío, perversamente (re)significadas por las campañas opositoras, han sido no obstante acotadas; en tanto la política estatal se ha centrado en unas prácticas y en una discursividad que han materializado sus pretensiones fundamentales situadas en el cuidado de la población, cuidado que sin embargo se extiende más allá de las prioritarias acciones referidas al aspecto sanitario del tratamiento de la pandemia. Hemos podido observar en efecto que se ha prestado paralela atención a un abanico de derechos humanos que prioriza los de aquellas franjas de la población que han sido (re)victimizadas por la pandemia, como también a los sectores y unidades de la economía cuya sobrevivencia permite morigerar las consecuencias de la crisis sobre las condiciones de vida de la población. Hemos creído ver en este trípode de políticas -sanitarias, sociales y económicas-, un principio de organización de las políticas del Estado, basado en la atención de los derechos

humanos fundamentales de la población más desposeída.

Las perspectivas post-pandemia que se avizoran a partir de este análisis, parecieran orientarse a saldar las disputas en y por el Estado; a favor de un orden social actualizado por la revisión de la reciente experiencia, como orientado por aspiraciones y necesidades que surgen de las resistencias a un capitalismo que, junto al asedio político y cultural, excluye toda alternativa a la primacía del mercado y a sus prácticas financiarizadas y desposesivas. Los casos analizados parecieran colocar al gobierno actual frente a una configuración del poder fortalecida en sus marcadas asimetrías.

Paralelamente, el activismo de la derecha global pareciera redoblar en tiempos de crisis, incitándonos a identificar sus significaciones. Las citas que transcribimos en adelante dan cuenta de la continuidad de la política de asedio sobre tales desafíos que se complejizan frente a la continuidad de discursos y prácticas que vale traer aquí:

En 'The Future of Freedom', Fareed Zakaria, el redactor favorecido de Bush, localiza la amenaza a la libertad en la "dosis excesiva de democracia", es decir, en el aumento de "la democracia liberal en casa y en el extranjero" (el subtítulo del libro). Él bosqueja la lección de que la democracia sólo puede tener éxito en los países económicamente desarrollados: si los países en vías de desarrollo se "democratizan prematuramente", el resultado es un populismo que acaba en la catástrofe económica y el despotismo político<sup>73</sup>.

El discurso de Bannon comienza a instalarse en la región. Se produce al mismo tiempo que Estados Unidos renueva su interés por su "patio trasero", donde ve que su rival China ingresa a paso firme. Convocada por Eduardo Bolsonaro, el 8 de diciembre del 2018 se realizó en Foz de Iguazú la primera Cumbre Conservadora de las Américas, que reunió a varios representantes de la derecha y la extrema derecha de la región, con la intención de crear la filial de "The Movement" de Bannon<sup>74</sup>.

Este introductorio análisis, pareciera también volver claro que la gobernanza democrática, requeriría como condición de posibilidad

73 Zizek, 2003, pág. 2.

74 Perfil, 11/06/2020. <https://www.perfil.com/noticias/politica/steve-bannon-enemigo-pa-pa-francisco-desembarca-argentina.phtml>

la explícita cooperación de un espectro amplio de fuerzas, condición de dificultosa concreción, en tanto la lógica relacional antagónica propia de la oposición, niega todo intercambio generando su (re)producción ad-infinitum. Por otro lado, para los teóricos de la gobernanza una sociedad es más democrática cuando se limita el rol preponderante del Estado en la toma de decisiones, a favor de un intercambio pluralista entre proyectos alternativos, mecánica esta que no rige, dado que como decimos, la oposición no juega en un tal escenario de cooperación. En ese marco, la estrategia gubernamental estaría consistiendo en la construcción de un espacio formal orientado a articular sus políticas con aquellas fuerzas compatibles. Se trata de viabilizar el gobierno político del conflicto, consolidando ese poder que como se ha propuesto no pertenece al Estado, sino a las contingentes alianzas y arreglos sobre las que se erigen y sostienen los gobiernos.

Paralelamente, la magnitud de las amenazas pareciera obligarnos a mirar hacia el futuro, valorando las posibilidades de una amplia reflexión en el ámbito de la democracia que creemos ineludible. Se trata concretamente de una compleja tarea en la que el Estado, acompañado de tales alianzas, orienta el desarrollo de una explícita “política democrática”, una política que remueva las selectividades negativas insertas por doquier en el Estado. En el ordenamiento constitucional en torno al ejercicio de las representaciones parlamentarias, en los roles de custodia última del poder estructural propio del sistema judicial, en los cierres elitistas y/o tecnocráticos que caracterizan a ciertos espacios del aparato político-gubernamental, en la colonización del Estado por intereses económicos concentrados que niegan todo derecho humano.

Como es claro, el reconocimiento del otro bajo el principio de la igualdad en la diferencia, está en la base misma de una tal política que posibilite dar forma a una configuración adversarial de la democracia (Mouffe, 2009). Hay también en tal reconocimiento una condición para que las luchas que al presente se materializan en válidas pero localizadas experiencias emancipatorias, se integren a un programa político construido a partir de una articulación crecientemente horizontal y participativa <sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> La significación política de tales luchas pareciera otorgar validez a los supuestos que limitan -eluden, transforman- el poder de las estructuras, sea por su carácter estratégicamente selectivo en lugar de absolutamente restrictivo (Jessop, 2014), sea por la creciente reflexivi-

## Bibliografía y documentación

Argentina.gov.ar: “Medidas de gobierno COVID-19”, Argentina.GOB.AR. Disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/salud/coronavirus-COVID-19/plan-operativo>

ARÉVALO, Gerardo Ambriz (2016), “El concepto de sobredeterminación en Althusser” en *Ágora, Papeles de Filosofía*. México.

BASUALDO, Eduardo (2011): *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*. Atuel: Buenos Aires.

BAUMAN, Zigmunt (2015): *Modernidad y Ambivalencia*, Anthropos, Barcelona

BOURDIEU, Pierre (1993). “Espíritus de Estado, Génesis y Estructura del Campo Burocrático”. En: *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 96-97, marzo, 1993. Una reedición de este artículo es la publicada en 2012 en *Revista Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA: Buenos Aires.

CASTORIADIS, Cornelius (1985): *La institución imaginaria de la sociedad*. Tusquets: Barcelona.

CASTORIADIS, Cornelius (2008): *Un mundo fragmentado*. Altamira: Buenos Aires.

CEPA (Centro de Economía Política Argentina): “Pandemia y crisis económica. Análisis del paquete económico impulsado por el gobierno”. Buenos Aires, marzo de 2020.

FOUCAULT, Michel (2000): “Defender la sociedad”. Curso en el Collège de France (1975-1976) Edición establecida bajo la dirección de François Ewald y Alessandro Fontana por Mauro Bertani y Alessandro Fontana en el marco de la Association pour le Centre Michel Foucault. Fondo de Cultura Económica, México - Argentina - Brasil - Colombia - Chile - España Estados Unidos de América - Perú – Venezuela.

FOUCAULT, Michel (1981). “Espacios de poder”. Editorial La Piqueta: Madrid, pp. 9-26

FOUCAULT, Michel (1988). “El sujeto y el poder” en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 50, No. 3. (Jul. - Sep., 1988), pp. 3-20.

GIDDENS, Anthony (1998): “Más allá de la izquierda y la derecha”. Cátedra: Madrid.

HABERMAS, Jürgen (2000). “Après l’État-nation. Une nouvelle constellation politique”. Fayard: Paris.

HARVEY, David (2004). “El ‘nuevo’ imperialismo: Acumulación por desposesión”. *Socialist Register*.

HONNETH, Axel. “El reconocimiento como ideología”, en *Isegoría* N°   
 

---

 *dad individual y colectiva* (Giddens, 1998) que caracteriza a las sociedades complejas.

LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal (2010): “Más allá de la positividad de lo social: antagonismo y hegemonía” en *Hegemonía y estrategia socialista*. Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires.

LA SERNA, Carlos y otros (2004). “La economía social en Argentina, entre las necesidades y las aspiraciones. Ediciones IIFAP: Córdoba, Argentina.

LA SERNA, Carlos (2013). *Imaginaros y materialidades en la transformación del Estado en la Argentina de la última década*. En *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, año 4, n°23, Bernal, Universidad de Quilmes.

LA SERNA, Carlos (2015). “Entre lo político y la política, las significaciones del imaginario estatal kirchnerista”, 2015. En *Imaginaros Estatales bajo la experiencia kirchnerista* (Córdoba: Libros del IIFAP) Edición Colectivo Estado, política pública y praxis colectiva. E-Book ISBN 978-950-33-1193-6

JESSOP, Bob (2014). “El estado y el poder” en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, año 19. n° 66 (julio-septiembre, 2014) p.19 - 35, *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*. ISSN 1315-5216. CESA – FACES – Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela

JESSOP, Bob (s/f). “¿Narrando el futuro de la economía nacional y el estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inversión de la gobernancia.” Departamento de Sociología, Universidad de Lancaster, Reino Unido.

KULFAS, Matías (2018). “Reestructuración manufacturera y política industrial en la Argentina en los comienzos del siglo XXI. Los límites del modelo industrial abierto y flexible”. DT Nro. 2, Serie Documentos de Trabajo del PALP.

MAINTZ, Renate (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/el-estado-y-la-sociedad-civil-en-la-gobernanza-moderna>

MOUFFE, Chantal (2009). “En torno a lo político”, Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires.

SANTILLANA ANDRACA, Arturo (2011). “Del mundo de la vida al sistema: el poder integrador del poder” en *Andamios*, Volumen 8, número 16, mayo-agosto 2011, pp. 161-185.

ZIZEK, Slavoj (2003). ¿Demasiada democracia? en <http://www.lacan.com/toomuch.htm>

# **Poder judicial y procesos de neoliberalización: materiales para pensar la democratización de la justicia**

*Gustavo Coppini  
Lourdes Compagnucci*

## **Introducción**

El 11 de septiembre de 1973 la acción militar conjunta de las Fuerzas Armadas de Chile derrocó violentamente al presidente Salvador Allende e instaló un gobierno de facto a cargo de una junta militar presidida por el Comandante Augusto Pinochet. Este acontecimiento político devino fundamental para la instalación de un intenso proceso regulatorio con eje en el mercado, que tiende a la subsunción de todas las relaciones sociales en el sistema de producción capitalista y que hoy, con algunos matices, denominamos neoliberalismo. A partir de ese golpe militar, y de otros elementos como la influencia de redes intelectuales transnacionales -la Escuela de Economía de Chicago, entre otras-, se configura un “emplazamiento coyuntural” (Brenner, et. al, 2010) que marca el inicio de ese intenso y expansivo proceso de regulación mercado-céntrico.

La idea de emplazamiento coyuntural (Brenner, et. al, 2010) remite a las condiciones de contexto que habilitaron este intenso proceso de reestructuración regulatoria basado en parámetros del mercado con severas consecuencias para la región, tanto para las

economías -derogación del modelo de sustitución de importaciones, espiral de endeudamiento público y apertura irrestricta del mercado interno-, como para el afianzamiento del régimen democrático en la región.

Cuatro décadas más tarde, el paisaje latinoamericano vuelve poblarse de gobiernos neoliberales que llevan la misma impronta en materia de política económica y social: ajuste fiscal, reducción del Estado, pérdida de la soberanía económica frente a organismos internacionales de crédito y mega endeudamiento, entre otras características prototípicas de esta tendencia regulatoria que ya habíamos experimentado, y que profundizan la tremenda desigualdad social que caracteriza nuestra región. Pero a diferencia de su precedente, esta nueva fase histórica del proceso regulatorio neoliberal en “el sur” presenta una singularidad que cabe destacar: el *lawfare* o guerra judicial. Se trata de un artilugio cada vez más utilizado en la contienda entre facciones políticas, que consiste en instalar una denuncia o acusación en la justicia penal combinada con una intensa difusión mediática del caso. Este tipo de denuncias versan sobre hechos de corrupción, fraude, negligencia u otras conductas ilícitas de cualquier índole -delitos sexuales por ejemplo-, siempre que impacte negativamente sobre el objetivo. Poco importa si la acusación prospera judicialmente o se cae con el tiempo, el impacto mediático -y político- que se busca es siempre a corto plazo.

El uso de la justicia penal como mecanismo de acción política ha sido la carta principal que utilizaron las fuerzas conservadoras para acceder al poder o sostener políticamente decisiones sumamente antipopulares. Desde el impeachment sobre Dilma Ruseff, que habilita el ascenso de Temer a la presidencia de Brasil hasta la proscripción política de Lula da Silva, asegurada mediante su encarcelamiento preventivo por disposición de un juez federal que, luego, no tendrá reparos en ser ministro de justicia del gobierno que colaboró en instalar. Algo similar sucedió en la Argentina, en donde tanto las elecciones como todo el devenir del gobierno de Mauricio Macri, fue apoyado por un sector de los tribunales federales y de la propia agencia de inteligencia nacional, a través de asedio judicial y mediático permanente en contra de la ex presidenta Cristina Fernández y otros dirigentes del mismo sector.

En todos los casos referidos se observa un desplazamiento en la contienda política, que va de los poderes representativos hacia el campo de la justicia penal; al punto tal que un tema tan crucial

para la región como la definición de la presidencia del Brasil queda sujeto a la discrecionalidad de un juez penal. Desde nuestro punto de vista, la incidencia de un sector de la burocracia judicial sobre los acontecimientos que marcaron el cambio de rumbo político en Brasil y Argentina, fue determinante. De esta forma, la actuación de la justicia penal sobre los casos donde se ven involucrados políticxs latinoamericanos de primera línea fue un factor clave para la configuración del emplazamiento coyuntural sobre el que se asienta el cambio regulatorio a escala regional.

En lo que sigue, intentaremos poner de manifiesto las tensiones existentes entre la politización de la justicia (Boaventura, 2009) y los diversos procesos de neoliberalización que se vienen dando a nivel regional. Para ello nos centramos en tres aspectos puntuales: el primero corresponde a la caracterización de los procesos de neoliberalización y las dimensiones de análisis que permiten dar cuenta de sus tendencias actuales y su impacto a nivel regional.

El segundo tiene que ver con los procesos de institucionalización de la actividad política de jueces y juezas, un rasgo cada vez más acentuado de nuestras democracias, y con el avance de la judicatura sobre decisiones que deberían resolverse en un campo abierto y participativo.

En tercer lugar, abordaremos el tópico de la participación ciudadana en la administración de justicia en general y en las decisiones judiciales en particular. Para ello, recuperaremos la institución del jurado popular, analizando desde allí la potencialidad de la participación ciudadana en las decisiones judiciales. Elegimos el instituto del jurado popular por dos razones: en primer lugar, porque es la única herramienta de participación popular reconocida desde el origen mismo de nuestro proceso constituyente. En segundo lugar, porque en los últimos años, el juicio por juradxs ha tenido un fuerte desarrollo a nivel provincial generando experiencias potentes para profundizar el análisis y la reflexión. Desde luego, no estamos postulando al jurado popular como el único modo de democratizar el Poder Judicial; tampoco consideramos que se trate del más acabado modelo de participación ciudadana en la justicia. Sin embargo, se trata de una experiencia de participación que lentamente se abre paso en el territorio nacional y reabre una discusión histórica que sigue pendiente.

Cabe mencionar, por último, que este trabajo fue realizado en el contexto del proyecto de investigación: “Estado y neoliberalización

en la Argentina contemporánea: transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos”, desarrollado en el Instituto de Investigación en Administración y Políticas Públicas -IIFAP- de la Universidad Nacional de Córdoba, con el apoyo de la SECYT. Los materiales que fueron aportados y discutidos en el marco de ese proyecto constituyen el insumo principal que tomamos de base y apuntan a problematizar los estudios sobre el Estado contemporáneo y las dinámicas que asumen las políticas públicas en áreas complejas, como es el campo de las instituciones vinculadas al sistema penal.

### **El proceso de neoliberalización como tendencia histórica específica**

El neoliberalismo se presenta como un sistema rector que modela, ya no solamente a la economía, sino a todo el conjunto de la sociedad en base a parámetros individualistas. Esta tendencia hacia la subsunción total de la vida humana en el sistema de mercado parece obturar la posibilidad de imaginar “un afuera” (Avanessian, 2019). Sin embargo, es fundamental no perder de vista que este panorama no es el destino inexorable de nuestras sociedades, sino el resultado de un proceso histórico de sedimentación que embiste contra todas las formas de organización social basadas en la solidaridad; un proceso tendencial que ya lleva casi cincuenta años de trayectoria.

Nuestro punto de partida consiste en sostener que la participación ciudadana en los problemas públicos, y particularmente en el campo de la justicia penal, constituye una forma de resistencia a las tendencias neoliberalizadoras que saturan el espacio social. Esta afirmación vale para todo el espectro judicial, pero se concreta particularmente en el ámbito de la justicia penal, porque es allí donde se estructuran las formas más trascendentes de violencia estatal.

De manera general, Neil Brenner, Jamie Peck y Nik Theodore (2010) definen la neoliberalización como una de las diversas tendencias de cambio regulatorio que se han extendido por todo el sistema capitalista global desde la década del setenta; una tendencia que se caracteriza por priorizar las respuestas a los problemas de regulación institucional desde una perspectiva basada, orientada e impuesta por el mercado y por intensificar la mercantilización de todos ámbitos de la vida social (Brenner, et. al, 2010, p.3). Estas tendencias se dan en un contexto georegulatorio de orden mundial

que adopta formas localmente específicas en distintas ciudades y ciudades-región, de forma cada vez más frecuente.

El concepto de neoliberalización enunciado se diferencia tanto de las interpretaciones estructuralistas como de las posestructuralistas. Para las primeras, el neoliberalismo constituye un bloque hegemónico omnipresente; una tendencia que tiende a totalizar el mundo en un orden de mercado, completamente unificado, como la metáfora con la que titula Thomas Friedman su libro: *La tierra es plana. -Breve historia del mundo globalizado en el Siglo XXI (2006)-*. No obstante, el neoliberalismo nunca llega a completarse como proyecto único, global y omnipresente, “nunca hemos vivido en un mundo completamente neoliberal”, remarca Peck:

Quando vemos el proceso de neoliberalización advertimos que es un proceso de transformación de los paradigmas, y los resultados de esta transformación son diferentes en China, en Estonia, en Francia, en Sudáfrica, etc., porque el mundo que se está transformando es diferente. Por eso este proyecto neoliberal es un proyecto de transformación de distintos mundos que tienen diversos resultados geográficos (Peck, 2012).

En el otro extremo se ubican las interpretaciones posestructuralistas que tienden a concentrarse en la fase local de este proceso de regulación social y en su forma de producir subjetividad. Así, siendo el Estado-nación la unidad natural de transformación regulatoria, los posestructuralistas proponen un contrapunto al neoliberalismo a partir de un cambio de dirección de escala nacional. Este fue el enfoque postulado por economistas como Stiglitz o Krugman para salir de la crisis económica del 2008-2010 (Brenner, Peck y Nik, 2010), propiciando un retorno al mundo keynesiano a partir de reformas estado-céntricas. Sin embargo, esas propuestas pierden de vista la escala global de este proceso y la necesidad de articular estrategias en ese nivel. Como señala Peck, cuando colapsó el socialismo ruso en 1989, del otro lado del muro de Berlín, se presentaba una forma expansiva de capitalismo que rápidamente ocupó Europa del Este y la esfera soviética, un proyecto neoliberal con capacidad de articularse a nivel global. Por el contrario, tras la crisis financiera del 2008-2010 el núcleo de sentido común occidental no fue cuestionado. Nunca se gestaron consensos como para

arribar a un proyecto alternativo de escala global. Incluso es difícil que lleguemos a ver una articulación tal, al finalizar la pandemia de COVID-19<sup>1</sup> que tan crudamente expuso las limitaciones de los Estados para lidiar con los problemas sanitarios y ambientales que genera el capitalismo global.

A diferencia de estas dos corrientes, Peck sostiene que la reestructuración regulatoria neoliberal se caracteriza por su forma abigarrada. Es decir, por guardar una composición asimétrica de elementos heterogéneos que aparecen en diversos territorios y gobiernos, en tiempos diferentes y sin una conexión explicitada, pero que sin embargo, de manera evidente o subyacente se encuentran informados por una lógica de mercado.

Así, más que como una entidad o totalidad, la neoliberalización se comprende mejor como síndrome, como un conjunto de síntomas interconectados que aparecen en distintos lugares, territorios y escalas, siendo esa la característica omnipresente de su modo de operar. En sentido similar, Wendy Brown destaca que el neoliberalismo como política económica, modalidad de gobernanza y orden de la razón es un fenómeno global aunque inconstante, cambiante, diferenciado, asistemático, contradictorio e impuro (2015, p.58). De forma concomitante, Peck destaca la profunda dependencia que los procesos de neoliberalización tienen de su trayectoria previa y que nos permiten hilar su recorrido hacia principios de los años '70. En estos términos, definen la neoliberalización como una tendencia históricamente específica, pautada, híbrida y desarrollada desigualmente de reestructuración regulatoria sujeta a la disciplina de mercado.

A través del concepto de tendencias neoliberalizadoras y de los elementos que la informan, lxs autorxs referenciadxs buscan generar un marco analítico apropiado que nos permita estudiar estos procesos a partir de sus trayectorias concretas, así como de las diversas escalas y regiones en que pueden manifestarse. De este marco analítico surge también la idea de espacio de cambio regulatorio como característica prominente de los procesos de neoliberalización. Los espacios de cambio regulatorios rara vez se constituyen en lugares particulares sino que, por el contrario, se despliegan

<sup>1</sup> En este sentido, remarca Zizek: "La epidemia de coronavirus no solo señala los límites de la globalización del mercado, también señala los límites incluso más fatales del populismo nacionalista que insiste en una plena soberanía estatal: el lema «¡Estados Unidos (o el país que sea) primero!» ya no tiene ningún sentido, pues los Estados Unidos solo podrán salvarse a través de una coordinación y colaboración global" (Zizek, 2020, p.37).

en diversos lugares, contextos y escalas, pero con marcadas semejanzas y familiaridades<sup>2</sup>.

Desde nuestro punto de vista, a mediados de esta década comienza a consolidarse en "el sur" un emplazamiento coyuntural impulsado por un bloque de gobiernos de corte conservador que adscriben a una tendencia regulatoria de mercado. El camino para la instalación de estos gobiernos fue allanado por una serie de procesamientos judiciales vinculados a hipotéticos casos de corrupción o negligencia en el manejo del gobierno. El punto inicial de este emplazamiento puede rastrearse en el proceso de destitución de Fernando Lugo en Paraguay, allá por el 2012, pero cobra densidad con la interrupción del gobierno del Partido de los Trabajadores en Brasil. Este proceso se inicia mediante la destitución de Dilma Rousseff (2015/2016) y se consolida con la proscripción política de Lula Da Silva.

En el plano regional, el giro político neoliberal se complementa con el ascenso de Mauricio Macri a la presidencia de Argentina. Aquí fue central el papel que jugaron los procesos penales iniciados en la justicia federal y su cobertura mediática con la que se aseguró, no ya solo el triunfo sino además el blindaje político durante todo el gobierno, lo que le permitirá desarrollar un intenso y vertiginoso programa de apertura comercial, mega endeudamiento y colonización de áreas estratégicas del Estado por parte de directivos del sector privado. Posteriormente este giro político regional se extenderá también al Ecuador y Bolivia.

Con algunas excepciones, los procesos de cambio que experimentan Brasil, Argentina y Ecuador vienen enmarcados en casos judiciales de corrupción o negligencia política, intensamente fogueados por medios de comunicación interesados que buscan anular políticamente a las personas implicadas. La utilización deliberada de este mecanismo para atacar al adversario político ha sido denominado por el periodismo como *lawfare* o guerra judicial. No hemos encontrado estudios en profundidad que capturen el fenómeno del *lawfare* desde las ciencias sociales, sin embargo, es una categoría que está cada vez más presente en la opinión pública y en el debate político-institucional. Como sea, el *lawfare* está seña-

<sup>2</sup> Los procesos de neoliberalización asumen, necesariamente, formas contextualmente específicas y dependientes de una trayectoria concreta, pero sus fuentes rara vez pueden ser rastreadas en un único lugar y sus consecuencias político-institucionales trascienden por lo general cualquier contexto particular y además presentan importantes semejanzas familiares entre ellas. (Peck Brenes, et. al., 2010, p.27).

lando una cuestión que usualmente pasa desapercibida como es la politización, e incluso la partidización de algunos sectores de la justicia. Desde nuestra perspectiva, el hecho de que los funcionarixs judiciales se hallen representados o adhieran a posicionamientos políticos resulta inexorable. El problema aparece cuando se usa en forma antidemocrática el enorme poder simbólico que tienen los jueces y las juezas penales en la sociedad; esto sucede cuando el direccionamiento político de sus decisiones no se asume como tal. En los hechos, el *lawfare* implica un señalamiento hacia las formas en que operan algunas facciones internas de una burocracia judicial determinada. Por ejemplo, durante el gobierno de Macri, a través del concurso de algunxs juecxs federales y fiscalxs, sumado a una intensa cobertura de los medios más importantes de la Argentina, se desplegó un fuerte operativo de control sobre la oposición. De esta forma, la coalición gobernante logró llevar adelante lo que Grassi y Hintze denominaron “el desbloqueo de la sociedad neoliberal” (2018). Así refieren estas autoras a la recomposición de un régimen social y de acumulación cuyos basamentos arraigan en el pensamiento neoliberal, remarcando de este modo que se trata de un proyecto político que retorna y se reinstala: el gobierno de Cambiemos no trajo la novedad del neoliberalismo; sino que interpreta y representa la continuidad de esa ideología, que resiste fuertemente al achicamiento de las brechas y distancias sociales (2018, p.61).

De todas formas, la base política del gobierno de Macri no fue sustentada solo en la doctrina “Irurzun”<sup>3</sup>, sino además y fundamentalmente en la habilidad para construir un discurso que recalca fuertemente sobre las frustraciones de la clase media trabajadora. Las consignas mágicas como pobreza cero, el direccionamiento del odio hacia sectores sociales determinados o la explotación del miedo a la inseguridad, son las características discursivas de un nuevo perfil de liderazgo demagógico que brota en todo el mundo occidental y que expresan algunos “chamanes” (Ramio, 2017, p.149) de los últimos tiempos como Bolsonaro, Trump, Boris Jonshon o Santiago Abascal. Ezequiel Adamowsky denomina “individualismo autoritario” a este fenómeno que expresa las frustraciones de la población frente al avance del neoliberalismo, la pérdida de capacidad adquisitiva y la impotencia del voto. La pedagogía ética que el liberalismo lleva implícita no sólo no detiene esa deriva, sino que la exacerba. Sólo podrá detenerla algún proyecto colectivo de otro

3 Doctrina que habilita el uso displicente de la prisión preventiva y que surge de los pronunciamientos dictados por el Juez de la Cámara Federal de CABA Martín Irurzun.

signo, que no tenga al individuo como principio y fin de su filosofía (Adamowsky, 2020, p.5).

En la Argentina se vienen dando una serie de acontecimientos que refuerzan la necesidad de reflexionar profundamente sobre el derrotero del proyecto neoliberal en el país y en la región. Hoy, bajo el formato de oposición al gobierno nacional, se están articulando ciertos “reclamos” que a primera vista parecen inconexos pero que, si se interpretan en el contexto, indican un patrón de violencia emergente<sup>4</sup>, altamente alarmante, no solo por la tónica de sus consignas sino por la representatividad que están alcanzando en todo el mundo.

Volviendo sobre el tema que nos atañe, y asumiendo que la hegemonía cultural del neoliberalismo abarca hoy todos los ámbitos del espacio social, cabe preguntarse: ¿Por qué serían una excepción las personas que trabajan en las burocracias judiciales? ¿Qué garantías ofrecen los jueces y juezas para asegurar que su actuación no tiene un direccionamiento político?.

### **La justicia penal como un actor político relevante en la región**

La filiación política e ideológica de lxs funcionarixs judiciales ha sido históricamente un tema tabú. Más allá del mecanismo político que habilita su designación, una vez en funciones, se instala en el imaginario social la idea de que estxs funcionarixs pasarán a trascender del mundo político que lxs instituye, como si eso fuese posible. A partir de entonces, su actuación pública pasa a regirse exclusivamente por categorías abstractas tales como la independencia judicial o la supuesta probidad que impone la magistratura. Se trata de una idealización históricamente consolidada que dificulta fuertemente la posibilidad de establecer algún tipo de responsabilidad política por parte de estxs actorxs. A partir de este supuesto, se obtura también la participación de otrxs ciudadanxs en la toma de decisiones trascendentes para la comunidad, como aquellas que habilitan la imposición de una pena u otras formas de violencia es-

4 Respecto de las consignas de la marcha del 17/08/20, señala Barral Grigera: “Con expresiones desdemocratizadoras y antisistema que posiciona al discurso anticencia como una actitud transgresora y rebelde en medio de una pandemia....A comienzos de junio, votantes y ex funcionarios de Juntos por el Cambio denunciaron una “infectadura”. Expresiones y carteles en la misma línea resaltaron en la marcha del 17A. “Plandemia”, “falsa epidemia” y “usan al Covid para abuso de poder” son algunas de las leyendas que mostró la manifestación. Mensajes casi idénticos aparecieron en marchas anticuarentena en Estados Unidos, Alemania (donde reclamaron en contra de la “dictadura de la salud”) y España (con el partido Vox), entre otros (2020).

tatal para el control de la conflictividad social.

En la Argentina, el Poder Judicial forma parte de la tríada republicana de gobierno y cuenta con capacidad de controlar de diversas formas a los otros dos poderes. Sin embargo, aún cuando ha sido concebido de esta forma desde el origen de los Estados liberales modernos, las funciones políticas del Poder Judicial solo se asumen públicamente como política cuando se enfrenta con otro poder del Estado. De ahí que la judicialización de los conflictos políticos no pueda dejar de traducirse en la politización del sistema judicial (Sousa Santos, 2009).

Como venimos sosteniendo, la justicia penal federal de Brasil y de Argentina tuvo un protagonismo relevante para la “reinstalación” de gobiernos de corte neoliberal en la región durante esta década. En ambos países hemos asistido a un escenario en donde la disputa política de escala nacional se desplaza de los poderes representativos hacia el escenario del sistema penal. En este contexto, cabe preguntarse en primer término: ¿Qué factores habilitaron la injerencia del Poder Judicial en definiciones fundamentales, tales como la destitución de un presidente o la inhabilitación de un candidato a la presidencia?

Para Boaventura de Sousa Santos (2009), en el estadio actual del capitalismo, la politización de la justicia en las sociedades democráticas se define a partir de la lucha contra la corrupción. El fenómeno de la corrupción es endémico en la región y sensibiliza a grandes sectores de la población. Según el informe de Latinobarómetro del 2018, el problema de la corrupción aparece en el cuarto lugar de los problemas de mayor relevancia en los países latinoamericanos, junto con la situación política y después de la delincuencia, el desempleo y la economía. Incluso en algunos países, como Brasil, se encuentra en primer lugar.

Según Sousa Santos, la corrupción, en tanto factor de enfrentamiento entre el Poder Judicial y los otros poderes del Estado no ha tenido siempre el mismo peso sino que es el resultado de un proceso histórico de resignificación de la función judicial. Para arribar a esta conclusión, el autor toma en cuenta fundamentalmente los países desarrollados de Europa y describe una trayectoria dividida en tres grandes períodos.

El primer periodo se corresponde con el Estado liberal, cuya característica central es la neutralidad política del poder judicial. Durante esta etapa, la judicatura se mueve en un marco jurídi-

co-político preconstituido, frente al cual solo les compete garantizar en concreto su vigencia. Solo actúan, reactivamente, cuando sea necesario para asegurar la reconstitución y sostenimiento formal de ese marco de referencia. Durante este periodo, la impotencia política se asienta sobre dos principios. Por un lado, en el principio de legalidad, es decir, en la prohibición de decidir por fuera del marco normativo formal y en el principio conexo de subsunción racional-formal, según el cual la aplicación del derecho es una subsunción lógica de hechos a normas y, como tal, está desprovista de referencias sociales, éticas o políticas (de Sousa Santos, 2009).

A partir de la segunda posguerra aparece una nueva forma política de Estado: el Estado de bienestar, que abre un nuevo periodo en la construcción sociopolítica de la justicia. Comienzan a incorporarse los derechos de tercera generación en las cartas constitucionales generando una fuerte tensión con la igualdad formal. La demanda de los derechos sociales pone en crisis la legitimidad procesal-formal en la que los jueces y juezas se habían apoyado en el primer periodo, y se complejiza la relación entre esos derechos, ahora consagrados a nivel constitucional, y las condiciones que permiten efectivizar su ejercicio. Durante este periodo, la mayor incidencia política de estos actores se desarrolla en torno a la noción de garantía y cobran relevancia los efectos extrajudiciales de las sentencias. Las decisiones se asientan sobre la interpretación de principios orientadores que se desmarcan del rígido esquema de subsunción lógico formal de la etapa anterior y se traduce en posicionamientos políticamente más activos. En algunos países latinoamericanos, se generan estructuras judiciales abocadas a la protección de los denominados “derechos de segunda generación” (de Sousa Santos, 2009).

A partir de mediados de los '70, con la crisis del estado de bienestar y el incipiente proceso de neoliberalización en América Latina, comienza la tercera etapa de politización de jueces y juezas, que llega hasta la actualidad. Si bien ya durante la etapa anterior empezaron a aparecer espacios de tensión entre la justicia y los otros poderes del Estado, en este nuevo periodo se profundizan los enfrentamientos, fundamentalmente con el Ejecutivo (de Sousa Santos, 2009).

Los procesos de neoliberalización implican una reorganización de las relaciones entre el Estado y la economía a fin de imponer, difundir o consolidar formas de vida social mercantilizadas y comer-

cializadas. Paradójicamente estos procesos se articulan a través de un marcado aumento del intervencionismo estatal, controlado, continuo y centralmente organizado (Peck, 2010). En el campo del derecho, se produce una fuerte desregulación de áreas estratégicas<sup>5</sup> que impactan sobre el acceso a determinados bienes y servicios por parte de la población.

En la Argentina, el proceso de desregulación y privatización se intensifica con la presidencia de Menem e implicará, paradójicamente, una fuerte regulación administrativa que estuvo a cargo del ministro Roberto Dromi, célebre autor del decálogo menemista de la privatización así como de la fallida frase: “Nada de lo que deba ser estatal, permanecerá en manos del Estado”.

Con el gobierno de Macri, la transferencia de sectores estratégicos del Estado hacia el sector privado se materializa en la colonización de ministerios. “Hay gerencias de multinacionales trasladadas por completo al Estado” y muchxs de esxs funcionarixs fueron segundas líneas en la gestión pública de la década de 1990, lo que demuestra la continuidad de aquel proyecto político. Grassi y Hintze señalan que se trata de una generación que retoma la posta, pero ahora con gobierno y equipo propio, en tiempos políticos y económicos distintos y en una sociedad cultural y socialmente diferente (2018, p.75). La apropiación privada del Estado se observa además en todos los niveles. Así, en la estructura de funcionarixs:

El “mejor equipo” es el gobierno directo de los sectores de las clases dominantes, del poder económico, de las grandes corporaciones, sin mediaciones, para dar continuidad a un régimen de acumulación que empezó a cuajar en la última dictadura hasta provocar, en el momento de su mayor éxito, también la mayor desigualdad (Grassi y Hintze, 2018, p.76).

Al mismo tiempo, al asumir el gobierno, se despidieron empleadx de carrera, en una sobreactuación del achicamiento del gasto público, pero paralelamente se incorpora personal en otras áreas, de modo que en septiembre de 2016, las estadísticas oficiales registraban un aumento del 1,5% más de asalariadx en el sector público que el mismo mes del año anterior (Grassi y Hintze, 2018, p.43).

En un contexto como el actual, con fuerte deterioro del sistema

de representación y debilitamiento del sistema democrático, un amplio espectro de sectores de la justicia rápidamente se acomodan a las demandas de los sectores de la población con los que se sienten más identificados y asumen su representación.

Los sistemas judiciales cumplen funciones simbólicas que comprometen todo el sistema social. A su vez, los sistemas sociales se afirman en prácticas de socialización que fijan valores y orientaciones hacia valores, distribuyendo unos y otras por los diferentes espacios estructurales de las relaciones sociales como es la familia, la fábrica, el mercado, la comunidad, la ciudadanía o las estructuras burocráticas como la propia justicia. Desde este punto de vista, se puede decir que la solución de los litigios o la gestión de conflictos de índole laboral llevada a cabo por lxs jueces y juezas constituyen funciones de control social que ejerce la justicia. Sin embargo, es en la represión criminal donde la judicatura ejerce de forma específica esta función, porque es allí donde el patrón de sociabilidad dominante es imperativamente afirmado ante el comportamiento “desviado”. Más allá de su resolución, es evidente que los casos penales habilitan un espacio de poder discrecional enorme para lxs funcionarixs judiciales, y esto los enfrenta directamente con el poder político.

En el contexto del sistema penal el aparato judicial enfrenta un nuevo dilema: si omite una actuación agresiva en este ámbito, garantiza la conservación de la independencia, sobre todo en sus dimensiones corporativas, pero con eso colabora, por omisión, a la degradación del sistema democrático que, en última instancia, garantiza la independencia efectiva (Boaventura 2009). Si, por el contrario, asume una posición activa de combate a la corrupción, tiene que contar con ataques demoledores contra su independencia por parte, sobre todo, del poder ejecutivo. Por otra parte, si la justicia se pone en la contingencia de ver transferida hacia sí misma la confianza de la ciudadanía en el sistema político se expone a suscitar agudos interrogantes relativos a su legitimidad ya que es el único poder del Estado que no ha sido elegido de manera directa.

Cuando lxs juezas y jueces penales utilizan este poder para la construcción de ventajas personales o corporativas, transforman el sistema penal en una herramienta de persecución contra objetivos políticos. A este fenómeno se refiere el anglicismo *lawfare*, tan recurrente en la prensa crítica de nuestro país, que resulta de la unión de las palabras americanas *law* (ley) y *war* (guerra). Este concepto

<sup>5</sup> Ver García Delgado, Daniel et. al. 2017.

aparece por primera vez en el 2001, en un artículo publicado por el militar estadounidense Charles Dunlap acerca de la manipulación del derecho internacional en contextos bélicos. No se trata de un concepto académico sino lisa y llanamente de un señalamiento fáctico que se sitúa en el contexto de la discusión política.

Para Barros Filho (2017) el *lawfare* posee una serie de características o tácticas ya reconocidas por la comunidad jurídica internacional, entre las que destacan: la manipulación del sistema legal; dar una apariencia de legalidad por persecución política; abuso del derecho a dañar y deslegitimar al oponente; promoción de acciones legales para desacreditar al oponente; intentar influir en la opinión pública; uso del sistema judicial para obtener publicidad negativa u opresiva; judicialización de la política; la ley como instrumento para conectar medios y fines políticos; la promoción de la desilusión popular; el uso del derecho como manera de avergonzar y castigar al oponente; acusación de acciones enemigas como inmorales e ilegales para frustrar objetivos contrarios; etc.

Se trata de un mecanismo que en general implica el uso deliberado de tipos penales abiertos como la figura de la asociación ilícita en Argentina o la organización criminal en Brasil, lo que permite implicar a diversas personas y conductas en una misma causa penal. Las personas señaladas pertenecen en general a un mismo partido o facción, y conlleva siempre un alto nivel de espectacularización a través de medios masivos, por ejemplo mediante la transmisión en vivo de testimonios, actos procesales o de las detenciones (Bielsa y Peretti, 2019, p.12).

Precisamente en la exposición mediática es donde reside el poder político del *lawfare*, y es ese el juego al que se prestan los jueces y juezas políticos sin perjuicio de cómo resulte el caso judicial. En 2016, durante el proceso de destitución de Dilma Rousseff como presidenta del Brasil, la mayoría de la opinión pública creyó que era acusada por corrupción, cuando en los hechos fue acusada de utilizar un procedimiento contable utilizado por presidentes anteriores. A su vez, en Argentina, pocos días después de la primera vuelta de las elecciones presidenciales de octubre del 2015, legisladores del pro realizaron la denuncia que da inicio a la “causa de dólar futuro”, por la que resulta procesada y citada a juicio la presidenta saliente, Cristina Fernández. En esa denuncia se acusaba a las autoridades del Banco Central y a la propia Presidenta de la Nación de violar la Carta Orgánica de aquella entidad, encuadrando el hecho en una

supuesta defraudación al Estado nacional<sup>6</sup>. Creemos que se trata de un claro caso de interpretación extensiva e intencionada del derecho penal, campo que de por sí debería estar limitado a un ámbito restringido e inelástico de conductas reprochables, pero que sin embargo, hoy se presta para un uso discrecional y abusivo por parte de los funcionarios a quienes le delegamos la tarea de juzgarnos. Mucho más agresiva, en términos de vulneración de garantías, fue la denominada causa “lava jato”, por la que en abril del 2018 fue encarcelado sin condena Lula da Silva.

Más allá del resultado judicial de las causas mencionadas, en los hechos, fueron casos intensamente propagados por medios masivos interesados que tuvieron un impacto político significativo en el ascenso de figuras como Michel Temer, Mauricio Macri o Jair Bolsonaro. Así, con marcado sesgo conservador, los medios hegemónicos de Brasil expusieron fuertemente las denuncias que se impulsaron sobre los representantes del Partido de los Trabajadores. Como contrapartida, resulta llamativo el poco interés que pusieron, tanto esos mismos medios como la justicia penal, sobre los casos de corrupción que involucran a políticos como Aécio Neves o el propio sucesor de Dilma, Michael Temer. Neves fue acusado de recibir sobornos de la multinacional cárnica JBS, y llegó a ser juzgado por la Suprema Corte de Brasil mientras que Michel Temer fue procesado y arrestado por hechos de corrupción acaecidos durante su mandato, sin embargo, la justicia penal lo procesó una vez que la transición política hacia la derecha ya estaba consolidada.

Para asegurar la eficacia del *lawfare*, fundamentalmente en su parte violenta y espectacularizada, es imprescindible el aporte de los medios de comunicación y su amplificación a través de las redes sociales. De esta forma, mientras los funcionarios del gobierno sostenían consignas naïf, *slogan* felices y propuestas despersonalizadas, el discurso de las corporaciones mediáticas y su reflejo en las redes sociales se encargaron de la instalación de etiquetas injuriantes devenidas en mantras. Al decir de Grassi y Hintze:

---

<sup>6</sup> El juicio de la denominada causa dólar futuro se lleva adelante en el Tribunal Oral Federal N° 1, en ese proceso, el jueves 06/08/2020 se entregó el informe de los peritos oficiales sobre la operatoria objeto de la acusación. En el mismo se concluye que si bien en septiembre y octubre de 2015 se incrementó el volumen de operaciones abiertas en un 83% -de 10.000 millones a 15.000 millones primero y de 15.000 millones a 20.000 millones después-, la decisión fue resorte exclusivo del directorio del BCRA y no se verificó vulneración a la normativa que rige las operaciones a término en los años 2015 y 2016. Para ver documentación y más detalles de este caso puede consultarse la página del Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica en [www.cipce.org.ar/](http://www.cipce.org.ar/)

Se configuró un discurso político con dos registros, que entretecía pacifismo y violencia verbal. Una postura gandhiana en las expresiones gestuales de los líderes políticos, que transcurría sobre un palabrerío tumultuoso, irrespetuoso y verbalmente muy violento que circulaba por las redes sociales y que alimentaban también a algunos periodistas de programas televisivos y medios escritos (2018, p.83).

El poder que han conseguido lxs jueces y juezas penales es enorme. Y si bien, no son poderes que hayan sido delegados por la ciudadanía, se han ido consolidando las condiciones materiales que les permiten actuar discrecionalmente, muchas veces, en función de sus propias visiones personales, o peor aún, en busca de objetivos políticos espurios o privilegios personales. En la estructuración formal del estado democrático, se supone que la justicia es garante del Estado de Derecho, sin embargo, como señala Wendy Brown:

El neoliberalismo no deja de lado el Estado de Derecho, lo convierte en instrumento para su propósito. La sociedad empresarial multiplica la fricción y las leyes y expande la judicatura. El Estado de derecho es formal y no sustantivo (...) facilita el juego económico, pero no lo dirige ni contiene (2016, p.85).

No es que las instituciones del Estado de derecho no estén funcionando como suficiente garantía para el resguardo de la democracia, sino que se está atacando con ellas mismas el corazón de la soberanía popular (Adamowsky, 2020):

Son las propias instituciones republicanas, pensadas para dividir el poder y resguardar las garantías individuales las que ahora están siendo utilizadas sin mucho escándalo para todo lo contrario: para amedrentar a la población y para excluir determinadas alternativas electorales. Todo eso debería llamar nuestra atención sobre el agotamiento del sistema legal/ constitucional diseñado por inspiración de la tradición liberal (p.3).

En el ámbito del sistema penal, la expansión de la judicatura es mucho más marcada en tanto se trata del campo burocrático que asume el control de las reverberaciones sociales más violentas que causa la difusión de la inseguridad social. También es el campo burocrático a cargo del control -violento- del descontento popular provocado por el abandono de las obligaciones económicas y sociales del Estado bienestarista (Wacquant, 2011, p.3).

En los casos que hemos encuadrado bajo el rótulo de *lawfare*, la intervención de judicial esconde, tras una supuesta objetividad técnica, definiciones políticas de altísimo impacto social. O sea, son decisiones políticas que no se asumen como tales, y se abstraen del debate público. Su principal consecuencia sobre la democracia es que no permiten gestionar los conflictos sociales distributivos ni visibilizar correctamente aquellas situaciones en las que se afecta la calidad y el estilo de vida de la comunidad.

Frente a este panorama, se vuelve imprescindible fortalecer una participación más activa de la ciudadanía dentro del sector del Estado que tiene la mayor incidencia y responsabilidad en la generación de políticas para la gestión del conflicto: el Poder Judicial. También será necesario, aunque no suficiente, poner en valor aquellas formas de participación previstas por el marco normativo constitucional que han tenido un escaso desarrollo, como el sistema de juradxs populares.

Cualquier reforma o transformación institucional que apunte al sistema de justicia, debe procurar habilitar espacios de participación y de representación que convoquen a la ciudadanía; sobre todo a los estratos sociales más vulnerabilizados y precarizados, sobre los que históricamente se proyecta el disciplinamiento del sistema penal (Wacquant, 2011:1) y que, paradójicamente, se encuentran completamente subrepresentados en las burocracias judiciales. La falta de mecanismos de acceso a la justicia y de gestión del conflicto para esos sectores, probablemente sea la deuda más importante que tiene el Poder Judicial con la ciudadanía.

### **La participación de la ciudadanía a través de lxs juradxs populares**

En la Argentina, la participación de lxs ciudadanxs en las decisiones judiciales estuvo planteada desde el principio. Como señala Maier (2016), la exigencia de que el proceso criminal se realice por medio del juicio por juradxs aparece ya en los primeros proyec-

tos de constitución. Ese modelo de juicio fue plasmado por primera vez, para los casos criminales, en el proyecto de la comisión designada en 1812 para redactar la Constitución, así como también en el proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica de 1813. La fórmula se reitera, con algo más de desarrollo, en la Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica de 1819 y en la Constitución de 1826. Ya en el proyecto de 1812 se enuncia categóricamente: “*El proceso criminal se establecerá por jurados y será público*”. Mediante esa fórmula, que prácticamente llega hasta nuestros días, las personas que idearon y llevaron adelante el proceso revolucionario querían dejar atrás el modelo de justicia inquisitorial, plagado de perversidades y rituales oscurantistas. Para Perry Anderson (1998) la inquisición fue mucho más que un sistema de enjuiciamiento penal; era el aparato ideológico que compensaba la división y dispersión administrativa del reino de Castilla y Aragón, en tanto constituía la única institución *española y unitaria en la península*. Castilla y Aragón nunca fueron completamente fusionados, los reyes católicos nunca lograron consolidar su poder y su sistema de administración en el reino de Aragón. Tampoco consiguieron establecer una moneda única ni un sistema fiscal unificado.

El dispositivo de la inquisición, estructurado a partir del tribunal del santo oficio y de la primera policía estatal del mundo moderno: La Santa Hermandad buscaba, consolidar la unidad política e ideológica en esos territorios tan disímiles (Capella, 2008). De esta forma, con la implementación del sistema inquisitivo se despliega el más feroz artefacto de control y disciplinamiento estatal del renacimiento que impactará profundamente no solo en la península sino también en las colonias de ultramar y sus encomiendas. El sistema inquisitivo fue tan eficaz en su objetivo político que permaneció durante siglos y pervive hasta la actualidad a través de diversas prácticas burocráticas institucionalizadas. Los siglos de vigencia que tuvo este modelo de control ideológico, dejaron un núcleo duro de sentido que aún persiste en las estructuras de la burocracia penal<sup>7</sup>. Por eso es importante prestar atención a las representaciones, las ideologías, los discursos y sobre todo, a las rutinas de trabajo alojadas en la cultura judicial que aún reportan o reproducen elementos del dispositivo inquisitivo.

Para suplantarlo el régimen judicial de la colonia, las naciones emergentes de América Latina tomaron de referencia la Constitu-

7 La obra de Julio Maier hace hincapié en el hecho de que la justicia penal de las colonias españolas han dejado profundas huellas en el procedimiento penal de nuestros días (Maier

ción Federal de Norteamérica, y en particular la Carta de Derechos incorporada en 1791. De la Sexta Enmienda de esa Carta de Derechos, deriva el modelo de juicio por jurados que informa la Constitución Argentina de 1853-60<sup>8</sup>. De orígenes remotos, la participación de los ciudadanos en el proceso de decisión del castigo sobre sus pares se presenta como una forma de resistencia a la opresión. Fue consagrado para los ingleses en la Carta Magna de 1215, y también en las primeras cartas constitucionales de las colonias de América del Norte<sup>9</sup>. El sistema de jurados en las colonias americanas se desarrolla como una forma de garantía frente a los procesos iniciados por los gobernantes británicos por violaciones al monopolio comercial con la corona. De esta forma, y frente a normas que consideraban injustas, el mecanismo de apelar el juicio local por jurados se desarrolló como un escudo contra la opresión de la corona<sup>10</sup> y “a los tributos sin representación” (Akerman, 2007, p.37).

Más allá del punto histórico que se tome de referencia, la resistencia a la opresión ha sido la razón de ser de esta institución. En todas las formas que fue tomando el jurado a través del tiempo, subyace siempre la idea de poner un freno o contrapeso al poder del soberano, habilitando la participación de un cierto número de ciudadanos que representen de manera directa, tanto a la comunidad vulnerada como a la persona que debe ser juzgada.

En Argentina, la idea de instalar un modelo de justicia pública, participativo y federal -en sentido localista- estuvo presente durante todo el proceso de emancipación y constitución nacional. Más allá de los resultados, el mandato de dismantelar el sistema inquisitivo de justicia penal, así como todas las estructuras del estado absolutista y unitario, sigue plasmado en la Constitución. Nuestra carta constitucional, lejos de asignar la decisión de los casos criminales

2016: 269). En la justicia penal federal, hasta 1992, el sistema de enjuiciamiento estuvo gobernado por el Código de Procedimiento en lo Criminal y Correccional de 1889, de neto corte inquisitivo (Maier, 200, p.50).

8 Actualmente son los artículos 24, 75 inciso 12, y 118 de la Constitución Nacional.

9 El derecho a un juicio por jurados aparece en la primera constitución del Estado de Massachusetts de 1641 -Massachusetts Body of Liberties-, en el que se autorizaba a los ciudadanos a elegir ser juzgados por jueces o por jurados, en el primer Congreso Continental de 1774 y en la primera declaración de derechos de Virginia de 1776, en donde se recrimina al Rey de Inglaterra Jorge III por “privarnos -a los colonos- en muchos casos del beneficio del juicio por jurados”. Haciendo una genealogía de la institución del jurado, Henderler concluye que se trata de una garantía de la ciudadanía frente al poder punitivo del Estado. Henderler Edmundo, El juicio por jurados como garantía de la constitución. Revista el Derecho, año 2000.

10 Graham, Fred, El jurado estadounidense, E-journal USA, revista virtual del Departamento de Estado de Estados Unidos, Julio de 2009, Vol. 14, Número 7 accesible en: [www.america.gov/publications/ejournalusa.html](http://www.america.gov/publications/ejournalusa.html)

en una clase específica de burocracia estatal, programa la democratización del proceso penal a través de la participación directa de la ciudadanía. Esto debería reflejarse, primero en el derecho de las personas acusadas a ser juzgadas por juradxs como así también, en el derecho de todxs lxs ciudadanxs a integrar estos tribunales. De esta forma, frente a las estructuras judiciales modeladas en el sistema inquisitivo, el marco constitucional programa un modelo de justicia penal de carácter local, público, participativo y federal. Este proceso histórico de transición democrática de la justicia permanece abierto y todavía seguimos ensayando argumentos en favor del sistema de juradxs populares, siempre insuficientes a la hora de contrarrestar la fuerza de gravedad del pensamiento viejo. En ese devenir, si bien el Congreso Nacional todavía no ha cumplido con el mandato constitucional de regular el juicio por juradxs, sí lo hicieron algunas provincias. De hecho, las iniciativas más alentadoras en términos de democratización y actualización del derecho penal al sistema constitucional han sido siempre de orden provincial, lo que denota la capacidad performativa del derecho federal.

El sistema de juicio penal por juradxs populares convoca a lxs ciudadanxs a decidir uno de los actos de gobierno más importantes como es la resolución de un conflicto de índole criminal, y eventualmente, habilitar la aplicación de una condena. Esto conlleva el involucramiento directo de la ciudadanía en uno de los temas más complejos de la actualidad, como es la cuestión criminal. Como señala Binder, “cada una de las doce personas que offician como jueces vuelven a sus comunidades con una comprensión del problema de la ley totalmente distinta a la que traían” (2013).

Con la reforma constitucional de 1987, Córdoba pasó a ser la primera provincia en incorporar la posibilidad de que lxs ciudadanxs participen como juradxs en las decisiones de la justicia penal. De la forma en que quedó plasmado en la constitución provincial -Art. 162-, lo que se instaura no fue propiamente un “juicio por juradxs”, sino un “juicio con juradxs”. El objetivo expresado por los constituyentes fue el de asegurar que la sociedad pueda participar junto a lxs jueces y juezas y no en reemplazo de ellos<sup>11</sup>. Por su parte, las provincias de Neuquén y Buenos Aires fueron mucho más lejos instituyendo un juicio por juradxs populares en donde el veredicto acerca de las cuestiones materiales que se ventilan en proceso penal surge exclusivamente del debate de los ciudadanxs convoca-

11 “En un tribunal como el que hemos proyectado ambas clases de jueces colaboran y se prestan mutuamente aquellas facultades que a los otros le faltan (...) esta institución no vie-

dxs, como tiene que ser<sup>12</sup>.

Con todo, la participación ciudadana en la provincia de Córdoba fue un avance que habilitó un valioso intercambio de conocimientos, sentimientos y vivencias, entre jueces y juezas técnicxs y legxs. Subsiste todavía una profunda desconfianza hacia la capacidad de la ciudadanía para decidir sobre una cuestión de carácter criminal. Con la perspicacia de siempre, Binder (2013) señala que tras esa desconfianza subyace una idea profundamente equivocada que consiste en una visión sobre la normalidad o naturalidad de lxs juezas y jueces profesionales. Pareciera que ello no requiere fundamentación; que la administración de justicia debe recaer necesariamente en abogadxs y que ello responde a la estructura esencial de la judicatura. Sin embargo, no debemos perder de vista que llevamos más de dos siglos de abusos de poder por parte de la justicia profesional:

Cuerpos de funcionarios que, ya bien entrado el siglo XX prestaron su concurso para las persecuciones del fascismo alemán o italiano, así como colaboraron con las distintas dictaduras latinoamericanas. En nuestro país, la complicidad del cuerpo profesional de jueces con el terrorismo de Estado fue tan evidente para la población como casi imperceptible hacia el interior de tal cuerpo: muchos jueces continuaron en el ejercicio de la judicatura una vez recuperada la vida democrática y fácilmente se aceptó que sólo había sido una “colaboración” profesional (Binder, 2013, p.63).

---

ne a sustituir la justicia técnica (...) por el contrario parte de la base de un tribunal colegiado integrado por jueces técnicos, en el cual particulares colaboran (...)”, Diario de Sesiones Convención Provincial Constituyente (1987), tomo I, pp. 860- 861, Córdoba.

12 En un informe producido por Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), se advierte: “(...) la introducción del juicio por jurados resulta positiva por la concepción del sistema de justicia que se intenta construir y responde, en última instancia, a una obligación constitucional. No obstante, para que realmente cumpla con su objetivo de garantizar la participación ciudadana en el sistema de justicia —y para que esta participación sea efectiva e igualitaria—, es indispensable que en su implementación se tomen en cuenta las particularidades de las provincias, la diversidad cultural y no se cree un sistema que impida la participación de aquellas personas que han quedado excluidas de acceder a la satisfacción de sus derechos, por incapacidad física, falta de empleo o educación... mientras esta medida no se integre con una reforma general de todo el sistema de sistema penal y no se modifiquen sus prácticas, el juicio por jurados profundizará la lógica que ya mostró la aplicación del juicio abreviado. El imputado preferirá la sentencia rápida a la satisfacción plena de sus derechos...”. Informe CELS Disponible en:

<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/argentina/programas/evaluacion.pdf>.

Llegadxs a esta instancia del desarrollo institucional del sistema penal, ya no podemos seguir demorando la implementación o profundización del sistema de juradxs populares en todo el país. Pero si bien este es un aspecto clave para el proceso democrático, también es absolutamente insuficiente, en tanto no se desarrollen paralelamente otras formas de participación de la ciudadanía en la gestión de los conflictos que se suscitan -con diversa intensidad- en todos los estratos de la sociedad.

## Conclusión

El neoliberalismo se nos suele presentar como un orden potencial, que transforma el desvencijado Estado de bienestar en un gobierno pretendidamente reducido y eficiente, potenciando el apetito individual por el trabajo, el asociacionismo activo y el gerencialismo. Se trata, sin embargo, de un dispositivo que ha demostrado su capacidad de subvertir todas las formas de organización social basadas en la solidaridad, aligerando así las restricciones al capital y mejorando las oportunidades de vida de los poseedores del capital económico y cultural (Wacquant, 2011, p.5).

Como dispositivo totalizador, el neoliberalismo impacta fuertemente sobre la vida democrática de las sociedades, desarticulando todas las formas de participación y organización colectiva. Desde ese postulado, el ensayo que presentamos sugiere que es imprescindible expandir las formas de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y, en particular, en los procesos y decisiones a cargo de la administración de justicia. Entendemos que la participación ciudadana debe ser una pieza fundamental para la construcción de una sociedad activa en donde las instituciones y la ciudadanía puedan sostener un diálogo constructivo y argumentado, aún frente a los conflictos más graves que se suscitan en el entorno social.

En estas líneas hemos procurado poner de relieve la forma en que determinados sectores de la justicia penal profesional, bajo el argumento de emprender una cruzada contra la corrupción política, han venido usurpando ámbitos de decisión política reservados a la ciudadanía. Y lo que es más grave, lo han hecho en un sentido hegemónico neoliberal que impacta negativamente en toda la región y sobre todos los sistemas parciales de la sociedad, e incluso de la propia naturaleza (Beck, 2002, p.90). En estas condiciones, las amenazas al proceso social democrático, ahora configurado

y gestionado desde una lógica mercantil e individualista, pueden conceder una nueva cualidad a la crítica que se acumula sobre la justicia profesional; una nueva razón de peso para avanzar en una transformación del sistema de justicia tal y como lo conocemos.

El Poder Judicial ya no puede quedar reducido al ámbito tribunalicio y academicista. No existe la posibilidad de crear un espacio fuera de la política, donde las elecciones concretas que representan el núcleo de las políticas públicas puedan decidirse desde una perspectiva exclusivamente técnica, sin necesidad de habilitar un amplio y complejo debate con los sectores sociales implicados.

En Argentina, la posibilidad de encontrar nuevas formas de participación de la ciudadanía en las decisiones judiciales tiene abiertas ciertas condiciones pero también múltiples restricciones. Una condición fundamental, aunque no suficientemente debatida, se encuentra en el contundente mandato del artículo 24 de la Constitución Nacional: *“El congreso promoverá la reforma de la actual legislación en todos sus ramos, y el establecimiento del juicio por jurados”*. Frente a este claro lineamiento de primer orden, se vienen resistiendo amplios sectores profesionales de la justicia que ven amenazado su principal recurso simbólico: la supuesta capacidad de juzgar objetiva e imparcialmente a sus semejantes.

Del lado de las restricciones, se destacan en primer lugar los intereses políticos y corporativos que están en juego tras esta discusión, y que será necesario explicitar y poner de relieve, si queremos llegar a tener un debate amplio y participativo sobre un tema que convoca a toda la sociedad y no tan solo lxs representantes del campo burocrático judicial: juezas, jueces, abogadxs, académicxs del derecho.

Otra restricción importante es la falta de ideas o propuestas alternativas a las tecnologías sociales de gestión de conflicto que ya conocemos, y que, con algunos matices, informan la matriz cultural del campo burocrático judicial en toda la región. Mientras cerramos este trabajo, en la Argentina se reabre este debate a partir de una nueva propuesta de reforma del sistema de justicia federal impulsada por el Poder Ejecutivo. En nuestra opinión el proyecto presentado no asume los principales nudos problemáticos que presenta históricamente la institución en cuestión, sin embargo, el nivel de reacción y la dirección de las críticas tampoco aparecen como razonables. Lo cierto es que la democratización y la participación ciudadana no aparecen en la agenda de uno y otro costado de la

contienda, aunque de ambos lados se admite la necesidad de que el sistema judicial genere otra calidad de respuestas. La posibilidad de arribar a algún tipo de consenso en este contexto, requerirá de al menos dos condiciones difíciles de alcanzar: escapar a la histórica endogamia judicial y no caer en discursos impregnados de la tónica anticencia, antigénero, antidemocracia y alarmantemente radicalizados.

Evidentemente no veremos un cambio sustantivo si lo que vamos a discutir es solo un mero reordenamiento doméstico o el incremento de recursos que se destinan a la burocracia de la justicia federal. Las posibilidades de avanzar en una verdadera democratización de la justicia y en el desarrollo de formas más accesibles e integradas a la comunidad para la gestión de sus propios conflictos, constituye uno de los mayores desafíos que deben asumir los Estados latinoamericanos y el campo de las políticas públicas. Sin embargo, se vuelve cada vez más evidente que las mayores dificultades para avanzar en este cambio no provienen ya de la falta de recursos o de las restricciones que presenta el marco constitucional o regulatorio, sino de la falta de imaginación.

## Bibliografía

ADAMOWSKY, Ezequiel (2020). Cada cual en su círculo sin molestar, en Revista Anfibia. Disponible en: [revistaanfibia.com/ensayo/circulo-sin-molestar/](http://revistaanfibia.com/ensayo/circulo-sin-molestar/)

AKERMAN, Bruce (2007). "La constitución viva", en Harvard Law Review, volumen N° 120, N° 7, traducción de María José Higuera.

ANDERSON, Perry (1998). El estado absolutista, 15° edición, 1998, Editorial Siglo XXI España.

AVANESSIAN, Armen y REIS, Mauro (comps.) (2019). Aceleracionismo, Caja Negra Editora, Buenos Aires.

BECK, Ulrich (2002). La sociedad del riesgo, Editorial Paidós, España.

BIELSA, Rafael y PERETTI, Pedro (2019). *Lawfare*, Editorial Ariel, Buenos Aires.

BINDER, Alberto (2013). Crítica a la justicia profesional, Revista Derecho Penal, año I, N° 3, Ediciones Infojus.

\_\_\_\_\_ (2019), El juicio por jurado es la mejor forma de enseñar cultura cívica. Uno Entre Ríos. Disponible en <https://www.unoentresrios.com.ar/la-provincia/binder-el-juicio-jurados-es-el-mejor-modo-enseñar-cultura-civica-n2510668.html>

BRENNER, Neil, PECK, Jamie y THEODORE, Nik (2010).

¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas, en Revista Globalizations, volumen N° 7, N°3.

CAPELLA, Juan Ramón (2008). Fruta Prohibida, Editorial Trotta, 5° edición, Madrid.

FRIEDMAN, Thomas (2006). La tierra es plana, Editorial Martínez Roca, Madrid.

GARCÍA DELGADO, Daniel R. (comp.) (2017). Capitalismo tardío. Teoría y Praxis, Documento de trabajo N° 5, Flacso, Buenos Aires. Disponible en [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108040507/pdf\\_1575.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108040507/pdf_1575.pdf)

GRAHAM, Fred (2009). El jurado estadounidense, en E-journal USA, revista virtual del Departamento de Estado de Estados Unidos, Julio de 2009, volumen N° 14, N° 7. Disponible en: [www.america.gov/publications/ejournalusa.html](http://www.america.gov/publications/ejournalusa.html).

GRAZZI, Estela y HINTZE, Susana (coordinadoras) (2018). Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa, 1ra. Edición, Prometeo Libros, Ciudad de Buenos Aires.

HENDLER, Edmundo (2000). "El juicio por jurados como garantía de la constitución", en Revista El Derecho. . Disponible en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/80/el-juicio-por-jurados-como-garantia-de-la-constitucion.pdf>.

Informe 2018, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile. . Disponible en: [latinobarometro@latinobarometro.org](mailto:latinobarometro@latinobarometro.org)

MAIER, Julio (2016). Tratado de Derecho Procesal Penal, Tomo 1, Editorial Ad Hoc, Buenos Aires.

MAIER, Julio B; AMBOS, Kai y WOISCHNIK, Jan. (2000). Las reformas procesales penales en América Latina, Editorial Ad Hoc, Buenos Aires.

PECK, Jamie (2012). Neoliberalismo y crisis actual DAAPGE, N° 19, Santa Fe,

RAMIO, Carles (2017). La Administración pública del futuro (Horizonte 2050). Ed. Tecnos, Barcelona.

SOUSA SANTOS (2009). Boaventura de. Sociología Jurídica Crítica. Editorial Trotta. Madrid.

ZIZEK, Slavoj (2020). Pandemia, Editorial Anagrama, Barcelona.

# **La neoliberalización del campo educativo de la escuela secundaria en la Provincia de Córdoba: Tendencias, tensiones y oportunidades contra-neoliberalizadoras**

*Santiago, Elida Graciela<sup>1</sup>  
Dufour, Ivonne Alejandra Inés<sup>2</sup>*

## **Introducción**

El presente trabajo forma parte de un proyecto de investigación que pretende problematizar los estudios sobre el Estado contemporáneo y las dinámicas que asumen las políticas públicas en áreas problemáticas que se consideran centrales. Aquí nos adentrarnos en las transformaciones que atraviesan las políticas educativas en tanto institución y práctica, poniendo en discusión sus múltiples y complejas significaciones; a la par que mostrar las relaciones y tensiones entre la emergencia o deterioro de derechos. Los cambios en la institución formal y no formal, las conductas implícitas o explícitas de resistencias de los distintos agentes educativos. Esta aproximación nos permite acercarnos en la racionalidad neoliberal, sus efectos desdemocratizadores, y las consecuencias sobre los

---

<sup>1</sup> Magister en Administración Pública. Directora del Proyecto Secyt-IIFAP-UNC.

<sup>2</sup> Doctora en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona. Magister en Administración Pública IIFAP- UNC. Integrante del equipo de investigación IIFAP-UNC.

sentidos de la educación como formadora de ciudadanxs y promesa de movilidad social ascendente; elementos constituyentes de la matriz mixta de rango bienestarista distintiva del sistema educativo argentino.

Entendemos las políticas educativas dentro del campo de las políticas públicas, a la vez que toda política pública implica una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1983). En el campo educativo esta toma de posición de la política muestra las tensiones entre las políticas democratizadoras que avanzan en la materialización del derecho a la educación y las tendencias privatizadoras y mercantilizadoras que se vienen desplegando hace varias décadas y que caracterizamos como desdemocratizadoras.

Identificamos distintos escenarios o bloques históricos de tendencias de neoliberalización desarticulada desde la post-guerra a la década de los '70; un proceso de neoliberalización articulado en red de transformación profunda desde la década '80-90 del siglo XX a nuestros días. En este sentido, consideramos a las políticas educativas definidas en una centralidad supraestatal y viabilizadas en las distintas escalas estadales. Así los acuerdos internacionales marcan la agenda educativa global - 1990 Jomtien/ 2000 Dakar/ 2015 Incheon-, y dan marco a las normativas nacionales y provinciales como también a las resoluciones del Consejo Federal de Educación y a las definiciones del Ministerio de Educación de la Nación.

La finalidad de este avance de investigación es aportar en el debate sobre cómo elaborar estrategias contra-neoliberalizadoras articuladas hacia la restricción al mercado, que reduzcan las disparidades pedagógicas desde una perspectiva de soberanía educativa; reconociendo la necesidad de reposicionar al Estado Nacional en su rol central de integrador territorial y reparador de los desequilibrios regionales socioeconómicos y educativos.

Se pretende problematizar algunos tópicos entorno a la matriz fundante del sistema público de educación y en particular el nivel secundario de enseñanza. Identificar las políticas determinantes de su expansión y promoción con una relectura de datos estadísticos, los cuales no capturan y menos aún explican, los factores desencadenantes de la reproducción negativa de los indicadores -sobreedad, repitencia, promoción- de eficiencia interna del sistema educativo; opacidad que encripta una dinámica sistémica des-

estructurante (en términos de *síndrome*<sup>3</sup> de procesos y actividades) donde la transformación educativa como conjunto de experimentos regulatorios, afianza las tendencias de *segmentación, fragmentación y segregación del sistema educativo* (Bottinelli, 2017) hacia una configuración de distintos circuitos o nichos de mercado en la gestión privada y una dispersión atomizada de la gestión pública. ¿Se ha puesto en jaque el sentido mismo de sistema educativo, sus actores pierden perspectiva, se configura un mosaico de instituciones educativas dislocadas en el propio nivel -secundario- y entre niveles -primario/secundario/terciario- e interjurisdicción provinciales?

Se constata que las tendencias de neoliberalización de las reformas sólo pueden articularse de un modo incompleto e híbrido; espacialmente desiguales, temporalmente discontinuos y permeados por tendencias experimentales, a menudo autodestructivas. Centrando el foco en la transformación de la escuela secundaria se detectan impactos acumulativos -erráticos y a menudo contradictorios- sobre los entornos políticos, institucionales y discursivos que aspiran a reorganizar. El fracaso endémico de las políticas educativas desencadena la continua reinvencción de repertorios de políticas neoliberales y no su abandono. La necesidad de reforma permanente en la concreción de metas, de cuyos fracasos renace la permanencia del continuo inicio de reforma (Brenner N., Peck J., y Theodore N., 2011).

Podemos corroborar lo dicho, en la presentación "novedosa" para la transformación del nivel secundario que se asienta en los mismos parámetros estructurantes presentes durante más de tres décadas: imposición de tiempos de implementación, contextos socioeconómicos adversos, aumento de los costos de transacción institucionales con el consecuente deterioro del bienestar socioeducativo y mayor fragmentación/segregación del nivel. Así en el marco de la 84° edición del Consejo Federal de Educación en diciembre de 2017, con los ministros de Educación de todo el país se aprueba por unanimidad la Resolución "Secundaria 2030", con el compromiso de las jurisdicciones de cada provincia de elaborar su Plan Estratégico del Nivel Secundario para el período 2018-2025, conteniendo la propuesta una renovación integral de la educación secundaria; con el objetivo de concretar transformaciones orienta-

3 Según Mittleman (2000, p.4; cursivas en el original), la globalización "no [es] un fenómeno único y unificado, sino un síndrome de procesos y actividades". Citado en Brenner N., Peck J. y Theodore N. (2011)

das a erradicar el fracaso escolar, a favorecer la permanencia de lxs estudiantes en la escuela y a vincular al nivel secundario con el mundo universitario y laboral.

De este modo, nos centraremos en analizar la experiencia regulatoria denominada “prueba piloto” por el Ministerio de Educación de la provincia de Córdoba para un universo de escuelas mayoritariamente de gestión pública y un reducido grupo de escuelas de gestión privadas. A partir del estudio de la Resolución Ministerial N° 188 -del 7 de marzo de 2018- del Programa Nuevo Régimen Académico para la escuela secundaria desde el inicio del ciclo lectivo 2018 en los centros educativos nominados (76) -73 de gestión pública y 3 de gestión privada- y la Resolución N° 434 -del 30 de abril de 2019- ampliatoria de la Resolución 188/18 que fija los objetivos y alcances de la unidad técnico pedagógica para la escuela secundaria modalidad técnico profesional, e incorpora nuevas escuelas secundarias al Programa Nuevo Régimen Académico al año 2019 (81) -75 de gestión pública y 6 de gestión privada-. Como se podrá identificar, los tiempos de publicación de la resolución ministerial y su ejecución se encuentra marcada por el inicio del ciclo escolar en el primer grupo de instituciones educativas y en el segundo grupo se resuelve ya iniciado el año lectivo. Esto conlleva apremio en los tiempos de implementación, incertidumbre por desconocimiento y sobrecarga para los directivos y cuerpos docentes que deben llevar adelante políticas que apenas son reconocidas e inentendibles para las familias y lxs estudiantes. Nuevos arreglos institucionales que generan incentivos que favorecen a la incredulidad del contrato pedagógico.

Para capturar posibles conductas -docentes, familias, estudiantes- de resistencias, escepticismo, indiferencia o involucramiento o credibilidad en la política a implementar en instituciones con capacidades diferenciadas, se definió una estrategia metodológica ecléctica que combina análisis documental de las resoluciones ministeriales nacionales y provinciales, publicaciones informativas en prensa gráfica condescendiente con las políticas o críticas; realización de un par de entrevistas estructuradas de funcionarixs ministeriales Inspectorxs – Directivxs informantes claves de Córdoba capital y del interior (Gran Córdoba), junto a un trabajo de notas de campo de reflexión etnográfica situada; en una institución educativa que no implementa el programa nuevo régimen académico pero en el que transitan docentes de diversas instituciones afectadas por la

implementación o que forman parte del cuerpo docente de institutos privados sin implementación del programa NRA<sup>4</sup>. Así se configura una muestra situada en un hinterland la ciudad de Alta Gracia por la que se vincula a la ciudad de Córdoba y a localidades de proximidad. Algunas de estas instituciones educativas forman parte de un estudio longitudinal sincrónico y diacrónico previo (2006-2020), lo que permite visualizar tendencias de larga duración o irrupciones coyunturales. Esto se complementa con estadísticas del anuario de educación 2018 de la Provincia de Córdoba, y del presupuesto provincial como contexto referencial de la implementación irruptiva del programa NRA.

Una de las preguntas recurrentes formuladas por docentes afectados por la implementación de este programa, se sistematiza en esta expresión “¿Por qué nos comunican a último momento medidas que impactan fuertemente en la trama cotidiana de la escuela, en los vínculos, en las prácticas educativas?”<sup>5</sup>, lo que pone en evidencia una tendencia presente en la forma de hacer política pública educativa e intervenir en las instituciones. Comprender este tortuoso proceso de *path dependency*, aporta a jerarquizar problemas y fortalezas con un abordaje integral, que nos conduzca a la búsqueda de soluciones profundas, a pesar de lo complejo de los escenarios de contra-neoliberalización de carácter desarticulados.

### **Estrategias regulatorias para la inclusión-integración o reforzamientos de la fragmentación y segregación**

La matriz selectiva del nivel secundario se configura en sus inicios fundacionales en la excelencia científica, ética, moral, artística, musical, literaria, deportiva y transita desde la configuración de una elite oligárquica liberal laica hacia la formación de una clase dirigente heterogénea sociocultural. Los colegios secundarios nacionales inscriptos en las cabecera de los departamentos o distritos de cada provincia del país daban soporte al proyecto de formar una clase dirigente para los distintos ámbitos de la sociedad civil: el comercio,

4 Escuela Normal Superior de Alta Gracia sin implementación del Programa NRA, docentes transitan o comparten diversas instituciones con implementación del NRA 2018 en la ciudad de Alta Gracia (3) IPEM 346 Rep. Arg.-IPEM 345 Maestro Barrera-IPEM 298 M. Bútori, en 2019 se incorporan IPET localidad comuna Villa Parque Santa Ana, IPEM 97 Independencia de la ciudad de Alta Gracia y el IPEM 405 en la comuna Villa del Prado. Sin programa NRA de gestión privada confesional: Instituto Nuestra Señora de la Misericordia

5 Testimonio publicado en <https://latinta.com.ar/2018/02/reforma-escuela-secundaria-cordoba/>, Pensar la reforma de la escuela secundaria en Córdoba. 27 febrero, 2018. Redacción La Tinta

la industria, el desarrollo científico, el ámbito artístico cultural, la cosa pública, de allí su sesgo erudito, enciclopédico positivista e integral. La excelencia en la formación científica, cultural y ética configura el principio de selección para alcanzar la titulación y continuar estudios superiores. La población escolar no era seleccionada para el ingreso al nivel y al ser gratuita y laica habilitaba la diversidad socioeconómica y cultural. Se va configurando el imaginario cultural de la difusa clase media argentina, que irrumpe con la Reforma universitaria del '18 y que se amplía con Sabattini en Córdoba y el gobierno peronista en la década del '40-'50 con la expansión de la matrícula y la cobertura que representa la creación de las escuelas secundarias nacionales técnicas y la Universidad Tecnológica Nacional; conformándose un sistema educativo con un nivel primario robusto en constante crecimiento desde el siglo XIX al XXI y una escuela secundaria que sumados los primeros treinta años del siglo XX alcanzaba a 80 mil alumnxs, pasa en las décadas del '40 al '60 a acceder 480 mil nuevxs estudiantes (Rivas, 2010, p.14).

La potencia de la matriz educativa en interrelación con la matriz bienestarista estado céntrica con movilidad social y fuerte valoración social de la educación solo será afectada por tendencias neoliberalizadoras que se inician con la revolución argentina de Onganía y continúan con el Terrorismo de Estado con la desinversión educativa, la transferencia de las escuelas primarias a las provincias, la introducción del examen de ingreso para las escuelas secundarias y universidades públicas. Aquí se obturan las posibilidades de continuación de estudios superiores, se desalienta de hecho el acceso por la falta de vacantes en la escuela pública, emergiendo una escuela privada laica que intenta dar lugar a esta expectativa. La apertura democrática de 1983 abre la puerta para que una clase media golpeada económicamente y culturalmente retome la senda en la búsqueda de satisfacer sus aspiraciones de continuidad de los estudios secundarios y universitarios. El fuerte reclamo del movimiento estudiantil organizado, posibilita que se eliminen los exámenes de ingreso. El gobierno de Alfonsín jaqueado por el peso del endeudamiento externo y con un tesoro nacional sin recursos no da respuestas a la necesidad de infraestructura escolar, permaneciendo el déficit de aulas en las escuelas secundarias y universidades, situación que lleva a la selección por sorteo de alumnxs matriculadx. La falta de presupuesto y el atraso salarial docente heredado será una constante que eclosiona con la hiperinflación.

La apuesta por la democratización del sistema educativo en su acceso, en las formas de enseñanza-aprendizajes, en los contenidos y en la participación de estudiantes y docentes en las decisiones escolares es canalizada con la convocatoria del Congreso Pedagógico Nacional y con la regulación de los Centros de estudiantes secundarios, junto a la introducción de cambios en la currícula de las distintas asignaturas intentando reponer parte de los saberes pedagógicos prohibidos, eliminados y perseguidos durante la última dictadura cívico militar. En la búsqueda de deconstruir rigideces acreditativas y dar un impulso que favorezca la promoción de estudiantes para descomprimir la saturación de la escuela pública, se propicia una perspectiva evaluativa de proceso cualitativa que avance más allá de la lógica de promedios cuantificables; y así, se introdujo la modalidad de evaluación por objetivos o logros de aprendizajes a partir de los cuales el/la alumnx Supera, Alcanza, o No alcanza dichos objetivos (modelo de evaluación SAN) dando lugar a un período de recuperatorios como etapa previa, antes de pasar a las mesas de exámenes regulares o posteriormente libres. Su introducción es abandonada en unos pocos años, y desnaturalizada al convertir cada letra en un porcentaje o en una acreditación numeral.

Estos elementos contraneoliberalizadores serán interrumpidos por el inicio de una etapa de neoliberalización profunda que se reconecta con tendencias que abonan el desarrollo de procesos de desestructuración en la que se afianzan dinámicas de segmentación y mercantilizadoras de la educación.

### **La ejecución de las reformas y la imposición de tiempos.**

El sistema educativo experimenta un stress provocado por el conjunto de regulaciones -en tensión y con contradicciones- en la que prevalecen tendencias neoliberalizadoras, que introducen en forma incremental en un período continuo de 30 años -1993/2020- cambios que generan una continua perturbación de las dinámicas educativas, áulicas e institucionales por saturación, superposición, de imperativos de transformación, cuyos actores educativos ejecutores últimos carecen de los tiempos para elaborar o procesar los diseños curriculares, reasignación de carga horaria por asignatura o la creación de nuevos espacios curriculares junto a la alteración de la organización graduada de los niveles educativos, con un creciente deterioro salarial o precarización del rol docente. En este

largo continuum, encontramos interregnos de recuperación salarial docente -2003/2013- que se desacopla de condiciones de bienestar educativo institucional, para pasar a una meseta hasta 2015 y una pérdida del poder adquisitivo del salario docente del 40%, entre 2017 a 2020.

El diseño del presupuesto en el formato de “programas” define una tendencia mercantilizadora, facilita la conformación de estructuras burocráticas flexibles paralelas a los Ministerios de educación nacional y provinciales con capacidad de incrementar la captura de rentas y se configura una tecnocracia educativa segmentada. Centralmente reproducen los diseños establecidos en los manuales del BM-BID, que fijan las condiciones para el acceso a créditos internacionales y su renovación estableciendo metas renovables en los tiempos de ejecución y necesaria evaluación con monitoreo externo de los organismos.

En términos históricos nos estamos refiriendo tanto a las etapas más lejanas, fundacionales, como más recientes, aquellas cuya influencia se hace sentir hoy todavía con mucha fuerza y que tiene que ver con el proceso de descentralización educativa emprendido a impulso de las políticas neoliberales de los '90 que no fue una medida de legítimo traspaso de funciones y atribuciones a las jurisdicciones provinciales, ordenado y consensuado, sino una más de entre el conjunto dirigido al desguace y reducción del rol del Estado nacional y sus posibilidades de intervención. El Ministerio de Educación adopta el rol evaluador y se despoja de tener a cargo instituciones educativas, tendencia de transferencia de responsabilidades hacia la comunidad educativa.

Se impone el estereotipo de “cambiar-actualizar” en las modalidades del nivel secundario eliminando la organización Bachiller, Comercial, Técnica industrial, Magisterio y los colegios nacionales, quedando sólo los preuniversitarios bajo la jurisdicción de las universidades nacionales, los cuales no son objetos de la transformación educativa, conservan la selección de alumnxs según disponibilidad de plazas y los que alcanzan alta promoción a estudios superiores. De este modo, se avanzó en una desestructuración a gran escala del nivel y del sistema educativo, acompañada con una transferencia a las jurisdicciones provinciales sin los recursos coparticipables para sostener la planta docente y el mantenimiento de los edificios escolares.

La primarización o la secundarización del nivel, según jurisdic-

ción provincial, tuvo un fuerte impacto pedagógico al alterar una progresión de aprendizajes y de perfiles docentes a cargo de alumnxs preadolescente a adolescentes, en una etapa de transición clave. La desaparición del séptimo grado, en el caso de secundarización, obligó a maestrxs a “convertirse” en preceptorxs y a profesorxs de disciplinas a adaptarse al trabajo con grupos de preadolescentes. La huella de este proceso abierto con la Ley Federal de Educación (1993) y no revertido con la Ley Nacional de Educación (2006), sostienen los indicadores que dan cuenta de la selectividad del nivel, repitencia, sobreedad y posterior abandono como una tendencia negativa de larga duración. La sobreedad en la adolescencia, junto a experiencias vitales complejas en contextos socioeconómicos difíciles, deterioran las dinámicas grupales y las tramas socioafectivas de convivencia y resolución de conflictos dentro de la institución escolar cada vez más atravesada por la descomposición de las tramas comunitarias o familiares o barriales. Esto desplegándose en una transformación donde lxs adultxs docentes eran atravesados por la incertidumbre fabricada de una reforma impuesta, colonizada, con un discurso economicista, que expone a lxs docentes y la institución educativa como los responsables de los malos resultados de aprendizajes.

En este bloque histórico, la presencia de la escuela de gestión privada se fortalece relativamente, receptando matrícula según contexto económico favorable, experimenta una fuerte segmentación y diferenciación entre escuelas de alto, mediano y bajo arancel. Se consolida la transferencia de subsidios, afianzan la edificación y la mejora de infraestructura. Se instala una construcción ideología estereotipada que refuerza la estigmatización de la escuela pública “contenedora” y la educación privada “selectiva” como garante de promover hábitos de estudio y aprendizajes relevantes para continuar estudios superiores.

La escuela pública no pierde peso absoluto y continúa absorbiendo entre el 60 y 70% de la matrícula del nivel secundario. Se afianza una tendencia hacia la homogenización de las poblaciones por pertenencia socioeconómica y nivel de ingresos familiares, se cristaliza en grandes centros urbanos como la ciudad de Córdoba y en menor intensidad en escuelas del interior de la provincia que conservan parte del rasgo distintivo de la escuela pública diversa.

El proceso de dispersión del campo educativo va adoptando un diseño de nichos de mercado por fragmentación y segregación, in-

Introduciendo la narración de oferta y demanda educativa, junto a la de calidad del servicio educativo, y nociones de gestión como la denominación establecida que en la Ley Nacional de Educación (2006) permanece en contradicción con otros sentidos controneoliberalizadores. Propicia una recuperación del sentido de estructura del “sistema educativo” con integración territorial interjurisdiccional, se definen 4 niveles (inicial-primario- secundario-superior) con ampliación de la educación obligatoria de 10 años a 13 años.

La atención a las condiciones de escolarización pasa, entonces, al centro de la escena de la agenda de la política pública en educación para el nivel secundario, con el convencimiento que la estructura institucional, organización del currículum y modelo pedagógico condicionan el campo de posibilidades de la política educativa que busca alejarse del modelo jerárquico, excluyente y selectivo para dar lugar a modelos más democráticos e inclusivos de las organizaciones escolares y sus normativas, dando cuenta de la ampliación de oportunidades para el aprendizaje o para la fluidez de las trayectorias.

En esta línea se inscribió el Programa de Mejora institucional (PMI, año 2010) que establece una asignación de recursos para el pago de horas “extra clase” a algunos docentes en establecimientos educativos estatales para acompañar e incentivar la implementación de las reformas al régimen académico como dispositivo de metas y de financiamiento direccionado a introducir un conjunto de cambios que, destinando recursos específicos a las escuelas, permitieran la implementación de proyectos institucionales y variaciones al modelo organizacional de la escuela secundaria. También se da impulso a las escuelas con organizaciones alternativas (escuelas de reingreso en Bs. As., PIT Programa de Inclusión y Terminalidad en Córdoba, entre otras) que buscan hacer posible otro modo de transitar la escuela secundaria para estudiantes que buscan nuevas oportunidades que las rigideces de un sistema graduado no dan.

El “Programa de Inclusión y Terminalidad 14-17”, conocido como “PIT”, que comenzó a implementarse en el año 2010 en Córdoba, se dirige a jóvenes entre los 14 y 17 años que habiendo abandonado sus estudios, no hayan asistido al menos el año anterior a la escuela secundaria. Los beneficiados son habilitados a una reinserción en el sistema educativo y a la terminalidad de la educación secundaria, con un formato flexible de cursado y de promoción.

Surgió como un programa temporario, para atender el abandono o desgranamiento y fortalecer la inclusión que el sistema educativo formal no logra garantizar.

En la provincia de Córdoba el Programa Avanzado en Educación Secundaria (PROA), de carácter experimental, se implementa gradualmente desde 2013 en 6 escuelas, llegando a 26 en 2019, distribuidas en distintas localidades de la provincia. El programa modifica la jornada escolar a 8 horas, establece tiempos diferenciados, espacios de trabajo en clubes de artes, ciencias y deportes, tutorías y acompañamiento estudiantil. Se incorporan cambios en la propuesta de evaluación y eliminan el criterio de calificaciones que se promedian. También, introdujo un cambio en la incorporación de directivos y docentes, adicionando tiempo rentado para el trabajo institucional. De este modo, habilita un circuito diferenciado en el acceso de estudiantes y docentes, en las condiciones de trabajo y en la incorporación de lógicas de mercado. En relación a los profesionales de la enseñanza, se han llevado a cabo experiencias que modifican las modalidades de designación, concentración de horas, asignación de horas institucionales o creación de profesoras por cargo.

En Córdoba, las opciones llevaron, en todos los casos, a la precarización laboral: docentes designados por fuera de las listas de orden de mérito y con la imposibilidad de acceder a horas o cargos permanentes, haciéndose esto posible bajo el paraguas de provisoriedad que dan los Proyectos y Programas. Por ejemplo el caso del PIT que surge en 2010, con un diseño original de dos años de duración y que aún hoy, en 2020, se encuentra en expansión. Idéntica situación se presenta en las escuelas PROA que inician como experimentales y mantienen su carácter luego de siete años.

A partir de 2015, la descripción de este escenario se complica, ya que nuevamente se reinstalan, sin restricciones, las virtudes de la descentralización, el Estado no interventor y la meritocracia como metas, en clara contradicción con la norma que demanda una fuerte intervención del Estado para poder hacer frente al desafío antes señalado. Los Programas disminuyen progresivamente el incentivo financiero y la evaluación se instala en el centro de la escena.

El documento de Purmamarca que se firma en febrero del 2016 y del que participa el Consejo Federal de Educación manifiesta como objetivo seguir avanzando en la concreción de los desafíos

pendientes en materia educativa para lo cual, entre otras cosas, se solicita una evaluación sistemática no sólo a estudiantes sino también a docentes como parte de la relación pedagógica. La creación del “Instituto de Evaluación de la Calidad y la Equidad Educativa”, se inscribe también en esa línea, considerando fundamental para el análisis la repitencia, la deserción, los niveles de egreso y promoción, la sobreedad en las aulas, el origen socioeconómico de los actores, la descripción de los procesos y de los logros del aprendizaje, el desarrollo de proyectos y programas educativos, la formación y las prácticas docentes, datos acerca de la infraestructura en las unidades escolares, etc.

El Plan Estratégico Nacional (2016-21) pretende avanzar hacia una educación integral poniendo el énfasis en la formación docente, en los procesos de aprendizaje y enseñanza, en la gestión pedagógica, educativa, material y financiera tanto del ámbito nacional como del provincial, estableciendo una educación “inclusiva y de calidad que atienda las particularidades provinciales y locales, y abarque a todos los niveles y modalidades del sistema educativo”. En los documentos encontramos referencias frecuentes a eficacia, eficiencia y efectividad, estándares de calidad, la evaluación como criterio rector para proyectar todo accionar; y ello siempre en referencia a lo individual, preferentemente, por sobre lo colectivo. Con la impronta del documento del Banco Mundial “Profesores Excelentes” de 2014. El “Plan Maestro” 2015 se inscribe en la misma línea discursiva.

En esta dirección las estrategias regulatorias en el proceso de neoliberalización reconocen en un “patrón de dependencia” en el que coexisten elementos disruptivos o de cristalización de las políticas de reforma del sistema educativo en un cambio incremental incesante desde el 93’ como marca de inflexión hacia la reconfiguración de una matriz mercantilizadora que atenta sobre lo público homogenizante y afianza la atomización institucional y potencia la instalación meritocrática de logros a ser premiados. Se presenta la meta de dar lugar a la conformación de ranking de instituciones, para introducir estereotipos conducentes a afianzar el sentido de competencia; desconociendo las diferencias de origen institucional o de trayectorias escolares. Esto nutre la idea de descargar en la comunidad, las responsabilidades que le caben al Estado de garantizar el derecho educativo en iguales condiciones de acceso, permanencia y egreso de la población. Se invisibiliza en el proceso

de implementación la cadena de Principal-Agente y la asimetría de información que la caracteriza; al igual que las condiciones materiales de ejecución. Así se expone al último eslabón de la ejecución de una política como el responsable directo de los resultados educativos.

La desarticulación de planes, programas y proyectos que llegaban a las escuelas de manera masiva o focalizada como Plan de Mejoras, CAJ, entre otros y la instalación de Programas como Nuevo Régimen Académico, tensionan al sistema educativo hacia una mayor desigualdad, profundizando la segmentación de circuitos educativos que brindan calidades diferenciadas, desarticulando la capacidad del Estado Nacional de producir las orientaciones generales de política educativa, desprendiéndose de estas competencias en favor de los Estados Provinciales.

### **De la institución Escuela a Unidades educativas (localizaciones dispersas)**

La obligatoriedad del nivel secundario se sostuvo en una tendencia de habilitar espacios educativos precarios designados con la denominación de sedes, anexos o base, configurando localizaciones dispersas en distintos espacios o territorios. Así serán registrados en las estadísticas como unidades educativas que se superponen en un mismo establecimiento escolar. Esto significa un retraso estructural de la inversión en infraestructura edilicia educativa. Si consideramos la serie del presupuesto educativo provincial 2013-2019, registrados con la denominación de “Programas Educativos, Infraestructura Escuelas (reparación y construcción de aulas nuevas)” conforma un porcentaje del 2,46 % de promedio en el periodo dentro de lo presupuestado en la partida para el Ministerio de Educación de la provincia. Considerando otros gastos destinados a educación por fuera de la órbita del Ministerio de Educación y que hacen a la calidad educativa en general que afectan gastos de infraestructura, se recogen las partidas del Programa “Reparaciones de Establecimientos educacionales y Reparaciones de escuelas, segunda etapa del Fondo Federal Solidario” que no representan montos significativos. Desde el 2014 cae continuamente en términos nominales y por ende reales hasta desaparecer completamente. Como se ve en esta sección y en el Programa dentro del Ministerio de Educación, el gasto en infraestructura es bajo en todos los niveles e incluso va en caída varios años (Otes, 2020).

La situación de deterioro edilicio de las escuelas emerge con claridad en la gestión estatal pública, no así en las escuelas de gestión privada, que en forma excepcional aparecen anexos o secciones multigrado/multinivel. La sección múltiple característica en el ámbito rural ahora se multiplica en el ámbito urbano en el sector estatal, mientras en el sector privado hay menor número de secciones por año y emergen casos de secciones múltiples (29 en contraposición de 170 secciones del sector estatal urbano). Para el nivel secundario seis de cada diez divisiones pertenecen al sector estatal y según lo establecido por la normativa para el nivel, el límite de alumnxs por curso es de 40. Esto refleja que el 53% de las escuelas estatales atiende al 60% de la población, mientras el 47% de la escuela privada atiende al 40% de la población (Estadísticas de la educación, 2018).

Independientemente que el promedio de estudiantes por curso podemos ubicarlo en 29 estudiantes, plantear la política educativa de seguimiento cualitativo del progreso escolar de estudiantes con obstáculos materiales evidentes que conduce a perder eficacia en el acompañamiento de las trayectorias escolares.

De las 855 unidades educativas del nivel secundario en la prov. de Cba., 453 son estatales, de las cuales, base son 372, anexos 15, en lo urbano. En lo rural 81 bases y anexos 127, lo que da un total de 142 anexos. En el sector privado, las unidades educativas son 402, base 367, anexos 2 en lo urbano; y en lo rural 37 bases y 1 anexo (Estadísticas de la educación, 2018). La escuela privada consolidó un modelo de institución educativa por establecimiento; en el caso de la expansión de la matrícula en el nivel público se realizó bajo el deterioro de los espacios educativos, manifestado en el crecimiento de anexos y sedes. En la modalidad de Educación Técnica, se identifica 246 bases y 10 anexos que otorgan títulos técnicos, de los cuales 50 bases son de la gestión privada. Aparece una denominación de unidad educativa considerada como "localización" opacándose la entidad "Escuela" como espacio físico-material constructor de sentido de pertenencia. Cada directivo de la oferta secundaria de la modalidad tiene a su cargo alrededor de tres anexos además de la escuela base. Esto es una evidencia de la sobrecarga en términos de gestión de equipos directivos incompletos que deben afrontar un acompañamiento pedagógico inexistente, por las distancias que se encuentran localizados los anexos, entre otros aspectos. Esta dispersión de las unidades educativas conspira con

las posibilidades de acompañamiento y supervisión pedagógica. Para el Programa "Nuevo Régimen Académico" periodo 2018-2019 se nominaron 157 unidades educativas, representando el 18% del total del nivel secundario. Si consideramos el número de unidades educativas estatales, las escuelas nominadas representan el 32%. Si distinguimos por modalidad de educación secundaria estatal, en la modalidad técnica con Programa NRA equivale al 31% y de otra modalidad (secundaria común) representa el 34%. La escuela privada nominada para el Programa NRA representa el 2,2% en la modalidad común y el 2% en la modalidad técnica. De estos datos se deriva que el espacio de la gestión privada queda preservado de las perturbaciones institucionales que genera la aplicación irruptiva del Programa NRA. Estas escuelas privadas representan un circuito de bajo arancel con experiencias recientes de creación (dos parroquiales, dos cooperativas, con una población perteneciente a un sector social deteriorado en su poder adquisitivo). El conjunto de escuelas del sector estatal nominadas para el Programa NRA, tiene un impacto importante para la modalidad común y técnica. Son escuelas que en su trayectoria institucional operaron Programas compensatorios-focalizados de transferencias monetarias condicionadas (Plan Social Educativo, Plan de Becas Estudiantiles, Plan de Mejora institucional, entre otros) con predominio de una población escolar con alto riesgo socioeducativo.

### **Trayectoria escolar de lxs alumnxs en el nivel secundario**

Tomando en cuenta los indicadores de proceso de repitencia y sobre edad se detecta una tendencia dentro de los tres primeros años del nivel; segundo y tercer años registran los valores más altos (11,1% y 9,6% de repitencia). El indicador disminuye considerablemente en los últimos años de la educación secundaria. Si realizamos una lectura de corte ficticia partiendo de 66.381 alumnxs matriculadxs en primer año, llegan 39.390 alumnxs a sexto año, es decir, hay una pérdida de matrícula de 26.991 estudiantes (40,7%) lo que da cuenta del proceso de abandono del nivel (Estadísticas de la educación, 2018).

Si tomamos la serie 2014-2018 ha habido una variación de disminución pero que no revierte la tendencia. El indicador de sobre edad llega a un 24,2% y un 7,4% de repitencia en 2018. En la so-breedad podemos distinguir simple y avanzada, según las veces el/ la alumnx reincida en el mismo año de estudio. En primer año del

secundario aparece una sobre edad avanzada importante considerando la característica psicológica y biológica de lxs estudiantes. En el ciclo básico es donde se produce la mayor proporción de abandono. En los alumnxs de sexto y séptimo año que finalizan sus estudios, dos de cada diez concluye el ciclo lectivo adeudando materias que impiden su egreso del nivel. De cada cien alumnxs matriculadxs en el último año en 2017, egresaron en el sector privado, el 78,1% de sus alumnxs, contra el 71,9% de las escuelas de gestión estatal.

Distintas políticas de “innovación” han pretendido revertir esta tendencia que se refuerza con la Ley Federal de Educación y que la Ley Nacional de Educación no pudo modificar. Desde la década de los ´90 se propició como imperativo curricular el trabajo por “proyectos”, la elaboración del PEI (Proyecto Educativo Institucional) como instrumento de gestión para articular las prácticas institucionales, se habilitaron experiencias híbridas como las cátedras compartidas o las parejas pedagógicas, la evaluación por objetivos alcanzados según contenidos actitudinales, procedimentales y conceptuales. Se propiciaron la incorporación de notas reales o calificaciones integradoras, se establecieron diferentes criterios para realizar promedios y cómo redondear según sean años del CB o del CO. Se introdujo la trimestralización de cada etapa escolar para introducir una evaluación permanente, un mayor seguimiento y dar mayores oportunidades de recuperación. Desde 2010 se introducen estrategias de incorporar docentes tutorxs que acompañen las trayectorias escolares en el marco de Plan de Mejora Institucional y la figura de coordinadorxs escolares que no revierte la falta de preceptorxs necesarixs por curso. Posteriormente se incorpora la “tercera materia” que permite al alumnx promocionar de año con dos materias adeudadas y una materia con trayecto asistido durante el curso siguiente, cuya dinámica es entregar trabajos prácticos a un/a docente por fuera del espacio áulico (tarea docente no remunerada). Estas estrategias para revertir quedan en la superficialidad de los formatos burocráticos y en la mejora de los indicadores estadísticos y no de las condiciones materiales para superar las dificultades en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

En esta búsqueda en el “Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años” (PIT) se repiten las estrategias, el/la estudiante construye su propio recorrido con ayuda de tutorxs y con correlatividades por materia y no

por año, de esta forma recursa espacios curriculares desaprobados y se supera el concepto de repetir el año. Los trayectos formativos se organizan en un formato de pluricurso (máximo 25 alumnxs), la acreditación se establece por asignatura. La jornada escolar es de cuatro horas con talleres de formación laboral y hasta cuatro años de cursado. El Programa se inicia como provisorio, enmarcado en los objetivos de la Ley Nacional de Educación de favorecer espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plena. De 31 localizaciones en el inicio del Programa (20 en la ciudad de Córdoba, 11 en distintas localidades del interior) pasamos a 78 sedes en 2018, emplazadas en 18 de los 26 Departamentos provinciales. En la serie 2014-2018 aparece una progresión de crecimiento de matrícula de 4.062 a 4.866 estudiantes, en 2018 el total de egresadxs es de 504. Según grupos de edad de alumnxs que participan en el Programa, el 73,7% es de 14 a 17 años y el 21,5% de 18 a 19 años. De esto se deriva que el 60% de la población flotante en este programa no es contenida efectivamente en el objetivo de ser incluidxs en el sistema educativo.

Por otro lado, la modalidad de jóvenes y adultos experimenta un crecimiento en su matriculación llegando a casi 48.000 alumnxs, que representan el 12,4% de la matrícula de quienes transitan el nivel secundario. Esta modalidad va a receptor parte del abandono de la educación de la modalidad común o técnica que se refleja en el 68% de lxs alumnxs que pertenecen al grupo de jóvenes hasta 24 años. El nivel está organizado en dos ciclos, el básico de un año de duración y el orientado de dos años. A partir de 2013 incorpora seis orientaciones con sus nuevas titulaciones. Tiene dos formas de cursado, presencial y a distancia. A partir de convenios con organizaciones gremiales, empresas, universidades, municipios y otros organismos estatales o privado que ofrecen sus instalaciones puede concretarse la modalidad a distancia, lxs alumnxs cursan distintos módulos que no tienen un tiempo de duración fijo, pueden contactarse con tutorxs para el acompañamiento de la cursada de los módulos y optan entre asistir regularmente a clase o no. La modalidad a distancia a 2018 tiene matriculado 16.099 estudiantes y la presencial 31.160. El total de egresadxs en 2018 es de 7.748 estudiantes, es decir, egresa un 49% de los matriculadxs. En la presencial egresan 4.960 (47%) y en la a distancia 2.788 que equivale al 51% aprox.

Podemos observar que estas estrategias de innovaciones curri-

culares resultan poco eficaces para sostener la inclusión efectiva y menos aún de habilitar la apropiación de saberes y capacidades significativas. Esta población accede a una propuesta empobrecida como experiencia de escolarización, con trayectos dispersos e inconexos con el sentido integrador del conocimiento.

En la modalidad de contextos de privación de libertad, recogiendo datos estadísticos publicados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Córdoba, en enero de 2018, del total de 8.195 personas privadas de la libertad, el 14,9% (1.220) no había finalizado el nivel primario, mientras que 5.549 (el 67,7%) tiene la primaria completa o no concluyeron sus estudios secundarios. De este universo, 2.521 personas estudian, el 29,2% en primaria y el 70,8% en secundaria. Estos datos revelan el deterioro educativo de la población y la vulnerabilización social mayor entre quienes no tienen acceso a estudios reedificantes.

En este proceso incremental de degradación, a partir del 2016 se introduce la integración de estudiantes de la modalidad especial a la secundaria común, con débiles acompañamientos. En esta escuela secundaria atravesada por tantas circunstancias de emergencias aparece la figura de un/a integrador/a o acompañante terapéutico, redominado a partir de 2019 como docente acompañante integrador (DAI), quien debe prever un trabajo articulado entre escuelas especiales y las escuelas de destinos. Existen estudiantes que integrados a la escuela común no son acompañados por docentes pertenecientes a la escuela de modalidad especial. Otros estudiantes son asistidos dentro de la educación común por profesionales de mutuales, obras sociales, entidades de bien público y ONG o particulares. Esto es una nueva problemática que ingresa a las realidades educativas que incrementan los costos de transacción y deteriora el sentido de derechos adquiridos para pasar a ser mal definidos, habiendo una captura de rentas de recursos económicos al sector privado en un proceso de mercantilización y vaciamiento de la población escolar de establecimientos de modalidad especial hacia unidades educativas de nivel secundario común.

La integración o inclusión educativa es una inserción precaria en el acceso a bienes o modalidades educativas, manteniendo la permanencia de trayectorias de exclusión discontinuas con circulación de individuos que transitan distintas modalidades. Esta política educativa resulta eficaz como estereotipo legitimador en la reducción del gasto social o inversión educativa y se afianza un campo educativo atomizado.

### **Marco regulatorio supranacional y su incidencia local**

En la declaración de Incheon el 4 de noviembre de 2015, 184 Estados Miembros de la UNESCO aprobaron en París el Marco de Acción Educación 2030. En él se recomienda una serie de enfoques estratégicos para cumplir objetivo y agenda Educación 2030. Los siguientes organismos de las Naciones Unidas, organismos multilaterales, organizaciones de la sociedad civil y entidades privadas participaron activamente y realizaron aportaciones para la elaboración del Marco de Acción Educación 2030: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ONU-Mujeres y el Banco Mundial; la Alianza Mundial para la Educación; la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); la Internacional de la Educación (IE); la Campaña Mundial por la Educación (CME); la Red Africana de la Campaña sobre Educación para Todos (ANCEFA); la Asociación de Asia y el Pacífico Meridional para la Enseñanza Básica y la Educación de Adultos (ASPBAE) e Intel.

Entre las recomendaciones señalamos:

- Formular o mejorar políticas y planes intersectoriales, conformes en general a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, destinados a eliminar las barreras sociales, culturales y económicas que privan a millones de niños, jóvenes y adultos de una educación y un aprendizaje de calidad.
- Fijar indicadores e hitos intermedios, pertinentes y realistas.
- Efectuar los cambios que convenga en el contenido, los enfoques, las estructuras y las estrategias de financiación de la educación.
- Programas de segunda oportunidad y reinserción; instalaciones escolares inclusivas.
- Formación de docentes acerca de la educación.

Lo que destaca esta nueva conferencia de Incheon, a diferencia de sus precedentes, es que, siguiendo con la frecuencia de un período de diez a quince años para su convocatoria y renovación de metas, se amplía la base de su concurrencia a agrupaciones sindicales congregadas en la Internacional de la educación. Estas confluyen con la Alianza Mundial para la educación que congrega grupos empresariales corporativos, donde se instala el paradigma

ma mercantilizador de las empresas de bienes educativos; de la Asociación público-privada (APP) o Participación público privada (PPP).

Se suman además, expresiones como la campaña mundial para la educación defensora del derecho a la educación, que termina dando legitimidad a una conferencia hegemonizada por un centro supranacional a favor de la liberalización global de bienes y servicios educativos impulsado por la OCDE, que se incorpora en Incheon como socio rector de esta etapa. Además entre sus impulsores modélicos empresariales se encuentra la Fundación Varkey, promotora del “Global Teacher Prize”, que coloca al liderazgo docente como el determinante de los resultados educativos. Política que ingresará con fuerza en Argentina con la gestión de Mauricio Macri, pero que no logra instalarse en la comunidad docente a pesar de la creciente difusión y publicidad para que lxs docentes en conformación de equipos busquen mediante competencia el incentivo extraordinario de un premio monetario por su labor.

En el debilitado sistema educativo argentino por su fragmentación y segmentación, sin embargo se conservan sentidos de pertenencia asociados al derecho universal de la educación, vinculantes con el valor de movilidad social y cultural. En una disputa de sentidos se detectan formas de resistencia de lxs agentes educativos, que son canalizadas en expresiones organizadas dispersas y de baja intensidad, pero conservando potencial para un posible despliegue.

Los intentos persistentes de políticas educativas orientadas a minar este sentido, no han logrado cristalizarse, sobre todo en el interior del país, pero si han cobrado vigor en los grandes centros urbanos. Expresiones como “caer a la escuela pública” al decir del presidente M. Macri, coloca en tensión la reivindicación de lo público e indirectamente lo robustece. Como lo demuestra el proceso histórico reciente, el fortalecimiento de la educación privada va de la mano de ciclos expansivos económicos y no de procesos recesivos, donde la escuela pública se convierte en refugio comunitario y de contención social. El desafío es que la institución educativa conserve el potencial de ser generadora de conocimiento, de socialización de saberes democráticos y no quede reducida a la atención alimentaria por los comedores escolares. De ser portadora de ciudadanía, de sujetos con derechos y no sujetos asistidos o tutelados (Duschatzky, 2000)

En esta etapa la política de desfinanciamiento del sistema educativo, y la precarización laboral –pérdida del salario real por inflación, desaparición de la paritaria nacional como referencia de proyección salarial y pérdida de la estabilidad del empleo por interinatos a término- son los pilares del disciplinamiento, junto a la cooptación de parte del sindicalismo docente, para introducir regulaciones neoliberalizadores en los márgenes de los marcos normativos, que abren intersticios para introducir en la formación docente el paradigma del emprendedurismo, acompañado con la presencia de fundaciones como Achievement o Fiat en Córdoba que asumen roles no contemplados en la legislación, de dar capacitaciones con aval ministerial. Así encontramos tendencias de APP que se han introducido desde 2013 y se afianzan en la actualidad.

Existe una línea de continuidad en la introducción de marcos regulatorios neoliberalizadores -que coexisten con expresiones normativas contraneoliberalizadoras-, entre las diferentes gestiones de distinto signo político, a nivel del Ministerio de Educación de la Nación han mantenido una línea de permanencia en los cuadros tecnocráticos provenientes de IIPE-UNESCO-FLACSO. A nivel del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, partimos de un ministro de procedencia gremial que se ha mantenido al igual que sus primeras y segunda líneas inalterables por más de doce años desde 2007 a la fecha. Podemos afirmar que se han logrado consensos a niveles escalares supranacional y nacional en el Consejo Federal de Educación, que no necesariamente se traducen en las distintas instancias institucionales.

### **Consensos a nivel nacional en el Consejo Federal de Educación**

Las intervenciones sobre régimen académico son parte de la implementación de la Resolución N° 93/09 aprobada en el Consejo Federal de Educación que entraña cambios en los planes de cada una de las jurisdicciones en relación con la organización de los tiempos escolares, la presencialidad, la forma de evaluación, acreditación y promoción, y las horas de tutoría para acompañar las trayectorias escolares de estudiantes.

El documento Régimen Académico-Escenarios posibles para innovar, forma parte de la serie de documentos de acompañamiento a la implementación de Secundaria Federal 2030 y presenta escenarios posibles para realizar innovaciones en el Régimen Académi-

co de la Educación Secundaria Obligatoria en línea con el Marco de Organización de los Aprendizajes. Este documento se convierte en una herramienta de trabajo para que cada jurisdicción pueda tomar estos posibles escenarios para combinarlos, recrearlos y ajustarlos a su contexto en pos de la implementación de la renovación de la educación secundaria.

Hay una referencia implícita a la certificación de los aprendizajes como un componente interno y externo a las escuelas. En relación a esto manifiesta: “Las calificaciones internas de la escuela y los informes personalizados de los alumnos reflejan la importancia que se le da a la unidad institución educativa y a los consejos de profesores de escuela o de aula, mientras que los elementos de examinación externa pretenden asegurar ciertos estándares nacionales de homogenización”.

El documento presenta tres propuestas modélicas que asumen distintos grados de innovación respecto del régimen de asistencia, evaluación, acreditación y promoción usualmente en vigencia en las diversas jurisdicciones educativas del país. Cada propuesta ofrece diferentes grados de innovación en las variables asistencia, acreditación y promoción, así como mecanismos complementarios para acompañar las trayectorias escolares de lxs estudiantes.

### Resolución N°188 “Programa Nuevo Régimen Académico para Escuelas Secundarias”

En la provincia de Córdoba el 7 de marzo de 2018 por Resolución N°188 se aprueba el “Programa Nuevo Régimen Académico para Escuelas Secundarias”. Para 76 escuelas gestión pública y 3 de gestión privada en 2018 y ampliando por la Resolución N° 434 a 81 escuelas para 2019 (157 en total, ver tabla página siguiente y Anexo Mapa de Escuelas con “Programa Nuevo Régimen Académico 2018/2019 ). Dando cuenta de la necesidad de modificar el régimen académico como instrumento de gestión que ordena, integra y articula las normas y las prácticas institucionales, el Ministerio de Educación provincial avanza en la implementación del Nuevo Régimen Académico, en el marco de los compromisos asumidos en el ámbito del Consejo Federal de Educación, en el que participan los ministros de Educación de todo el país, en favor de diseñar un Plan Estratégico para mejorar este nivel educativo entre los años 2018 y 2025.

Ministerio de educación Dirección	Dirección	DGESec	DGETyFP						DGIFE			Población (2010)	
Departamento	Cabecera	IPEM		IPET. IPETyM IPETyT IPETYA		IPEA IPEAY M		INST. Privado		Total			
		2018	2019	2018	2019	18	19	18	19	Parcial		Global	
										2018	2019		2020
Calamuchita	San Agustín	2	2				1			2	3	5	61,875
Capital	Córdoba	15	15	3	6	1	3*	6**		22	27	49	1,400,039
Colón	Jesús María	3	2	1	2					4	4	8	225,151
Cruz del Eje	Cruz del Eje	1			1		2			1	3	4	58,759
General Roca	Villa Huidobro	1		2			1			3	1	4	35,645
General San Martín	Villa María		1		1						2	2	127,454
Ischilín	Deán Funes			1						1		1	31,312
Juárez Celman	La Carlota				1						1	1	61,078
Marcos Juárez	Marcos Juárez	1								1		1	104,205
Minas	San Carlos Minas												4,727
Pocho	Salsacate			1						1		1	5,380
Presidente Roque Sáenz Peña	Laboulaye	2	3		1					2	4	6	36,282
Punilla	Cosquín	3	2	2	2					5	4	9	178,401
Río Cuarto	Río Cuarto	3	2	1	2	1				5	4	9	246,393
Río Primero	Santa Rosa de Río Primero		3	1		1	1			2	4	6	46,675
Río Seco	Villa de María												13,242
Río Segundo	Villa del Rosario	3		1	2		1			4	3	7	103,718
San Alberto	Villa Cura Brochero	1	2				1			1	3	4	37,004
San Javier	Villa Dolores	2			1					2	1	3	53,520
San Justo	San Francisco	3		1	1		3			4	4	8	9,890
Santa María	Alta Gracia	4	2	2			1			6	3	9	98,188
Sobremonte	San Francisco del Chañar												4,591
Tercero Arriba	Oliva	3	2				2			3	4	7	109,554
Totoral	Villa del Totoral	1				2	1			3	1	4	18,556
Tulumba	Villa Tulumba				1		1				2	2	12,673
Unión	Bell Ville	1		1	1	1	1			3	2	5	105,727
<b>Total interior</b>		<b>34</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>16</b>			<b>54</b>	<b>54</b>	<b>108</b>	
<b>Total global</b>		<b>48</b>	<b>37</b>	<b>18</b>	<b>22</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>76</b>	<b>81</b>	<b>157</b>	

Tabla de sistematización de confección propia. Fuente: Resolución 188/18 y 434/19

\*A) 9 Un Instituto privado es Técnico Malvinas Argentinas Congregación Lasallanos 2016.B) Cooperativa de Trabajo en Bº Ampliación América.C) Arzobispado de Córdoba entrega la gestión a la Asociación Civil Hombre Nuevo en 2015. \*\* Institutos Laicos 5 y uno de origen Cooperativo.

Tabla de sistematización de confección propia. Fuente: Resolución 188/18 y 434/19

En el Anexo II de la Resolución 188/18 se explicitan los cambios referenciando a la Ley Nacional N° 26206 en su Art. 37, sobre la obligatoriedad del nivel secundario. Hace expresa referencia a que “establece condiciones para renovar el compromiso de docentes, estudiantes y su familia y los respectivos derechos y deberes a enseñar y aprender (...)” Dejando fuera de incumbencia al Estado en su responsabilidad de gobernanza al asumir ser garante de los derechos de niños/as y jóvenes a acceder, permanecer y egresar de la educación obligatoria. Abarca consideraciones acerca de las categorías de estudiante, trayectorias escolares, organización académica institucional, asistencia, evaluación, acreditación y promoción, orientaciones y regulaciones sobre convivencia y movilidad”. Al pretender poner en valor, aspectos que hacen a la cotidianidad y dinámicas escolares de ordenación básica, se evidencia el deterioro alcanzado en el transitar por las instituciones del nivel secundario, al manifestar la falta de apropiación de hábitos de escolarización propios del nivel primario. Incorporando las siguientes variaciones como las más significativas:

- Sentidos de la evaluación, acreditación y promoción de estudiantes,
- Modificaciones al régimen de asistencia y puntualidad,
- Organización académica,
- Jornadas interdisciplinarias de integración de saberes,
- Sentidos de la evaluación, acreditación y promoción de estudiantes.

Se plantea la evaluación como una construcción institucional. Esto significa que los acuerdos institucionales definen qué y cómo evaluar. Implica establecer los aprendizajes prioritarios en cada espacio curricular para el desarrollo de capacidades prioritarias y complejas.

La calificación no se realiza por etapa, sino que se recuperan capacidades no adquiridas, proceso que tiene un registro calificadorio en la etapa final del ciclo lectivo debiendo acceder a un resultado de calificaciones no inferior a 7. Se mantiene la condición de materia previa y de estudiante repitente.

- Modificaciones al régimen de asistencia y puntualidad

Respecto del régimen de asistencia se definen cambios vinculados a modalidades de cómputo de asistencia y fundamentalmente incorpora la figura de estudiante con trayectoria asistida, para aquel

que no alcance el porcentaje de asistencia exigida. La Resolución define un circuito de intervención de diferentes actores escolares a fin de garantizar las trayectorias de lxs estudiantes, como mecanismo de anticipación al abandono.

- Organización académica

Respecto de la organización académica, divide al ciclo escolar en dos etapas.

Reitera la necesidad de trabajo por proyecto y uso de formatos que estimulen aprendizajes significativos y la definición de períodos de ambientación que articulen ciclos y niveles.

- Jornadas interdisciplinarias de integración de saberes (JIS)

Las jornadas interdisciplinarias de integración de saberes constituyen instancias de trabajo colectivas obligatorias para estudiantes, donde lxs profesorxs aportan desde sus espacios curriculares a la problematización y comprensión de temáticas de relevancia social contemporánea para lxs estudiantes y saberes emergentes.

Como surge de la lectura, el Nuevo Régimen Académico plantea modificaciones al modelo institucional “estándar” y desafía al colectivo docente a generar nuevo saber pedagógico, sin embargo, la provincia no modificó los marcos regulatorios generales, esto es régimen de calificación y disciplina de la escuela secundaria que data de 1997. Cristalizando un divorcio entre el dispositivo normativo y las condiciones de transitar la cotidianidad de la institución en el marco de un nuevo programa. En palabras de la secretaria de Educación, Delia Provinciali:

El nuevo régimen académico propone un cambio cultural. Hay una tensión entre el modelo ‘estándar’ y lo propuesto en el nuevo, sobre todo en lo referido a la evaluación. Porque hemos cambiado el eje, ahora estamos haciendo foco en valorar lo que aprenden nuestros estudiantes y no cuál es su promedio para aprobar la materia (...) Para construir el oficio de estudiantes hay una condición previa, y es que los jóvenes deben asistir a la escuela todos los días. Seguir las trayectorias no sólo implica mirar lo que se aprende en cada espacio curricular, sino que es fundamental mirar otros aspectos en los que los preceptores tienen mucho que aportar en esa construcción<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Jornada de evaluación con los equipos técnicos que acompañan a lxs supervisorxs en la

Se apela de manera sostenida a la necesidad de cambio cultural, un cambio en los sentidos que permita revisar las prácticas escolares y problematizarlas a la luz de este posicionamiento. Intervenciones que demandan un trabajo en conjunto de Supervisorxs y Directorxs.

Sustantivamente se reiteran estrategias de “innovación” que se viabilizan en discontinuidad en distintos programas que refuerzan circuitos educativos y que no repercuten en mejorar estructuralmente los indicadores de promoción, con mejora en la apropiación de saberes relevantes en los distintos campos disciplinares. El descenso de la repitencia, impacta levemente a la baja, en la tendencia sostenida de desgranamiento escolar o abandono o ruptura de la continuidad de las trayectorias escolares. El conjunto de regulaciones persistentemente introducidas en un periodo prolongado en un mosaico de instituciones, va minando la percepción de sistema integrado y precarizando el proceso democratizador en la adquisición de saberes.

### **Análisis micro-político**

En este sentido es imperativo adentrarse en un análisis micro-político, entendido como una dimensión fundamental del cambio escolar y núcleo central del cambio propuesto. Las escuelas presentan una llamativa serie de regularidades, tales como la organización de lxs alumnxs en grupos de la misma edad, la división del conocimiento en materias separadas y las clases autosuficientes con unx solx profesorx en cada una de ellas. Las escuelas siguen un modelo de actuación que responde a unas pautas arraigadas y considerablemente estables, que aseguran una cierta inercia en su desarrollo e incluso pueden conllevar un riesgo de inmovilismo.

Con estas regularidades que hacen aparentemente iguales a las escuelas coexisten aquellos factores que las hacen particulares que es en definitiva la cultura escolar. Por eso los proyectos de cambio no pueden ser diseñados de espaldas a la realidad escolar y a sus actores, puesto que es en ella y son ellxs quienes deben aplicarlos de uno u otro modo. Y esto supone un desafío importante para la política de la educación, desafío al que Romero define como tensión de arriba-abajo trabajando el tema de la necesidad de participación en los procesos de cambio:

Así como, si los actores no entienden los cambios pro-

---

implementación del NRA. Agosto de 2018.

puestos por los gobiernos el cambio no se produce, de la misma manera en proyectos institucionales no participativos, no hay involucramiento de los actores y las dificultades y obstáculos para ejecutar lo propuesto serán mayores que si el proceso hubiese sido participativo. (Romero, 2003)

Es así que indagamos sobre la participación y el involucramiento de lxs actores en las definiciones de un proyecto que tiene como pretensión cambiar sentidos, y con ello, modos y formas de hacer en las instituciones escolares.

El proyecto fue presentado a lxs supervisorxs de escuelas secundarias comunes y técnicas y representantes de la Unión de educadores de la Provincia de Córdoba, conforme a manifestaciones recogidas en entrevistas realizadas; en esa oportunidad se realizaron algunas modificaciones a la factura original del mismo<sup>7</sup>. Con la consigna de elegir para una primera etapa de la ejecución del proyecto a escuelas que reunieran:

1. Que contaran con equipos directivos potentes, con capacidades para hacer posible la propuesta.
2. Que tuvieran un buen clima institucional.
3. Que no fuesen escuela FARO (Programa Escuelas, también focalizado, que tiene como propósito orientar y fortalecer las instituciones de nivel primario y secundario de todo el país que presentan desafíos para el sostenimiento de trayectorias escolares continuas y completas).

Una vez definido el escenario de implementación, lxs Directorxs fueron puestxs en conocimiento y participaron de una reunión de puesta en común y conocimiento acabado del Programa para poder ser interlocutores con los actores escolares, docentes, padres y estudiantes. Con la particularidad de estar mediada por una consulta a lxs docentes. Es decir, cada Director/a presentó en su escuela la propuesta y luego de conocerla lxs docentes decidieron si aceptaban o no ingresar al Proyecto.

Bien, en definitiva, el proyecto es elaborado por técnicos y puesto a consideración de un grupo reducido de actores, que a la vez se convierten en transmisores de los mismos. Hay coincidencia en general sobre el conocimiento de los aspectos formales del programa

---

<sup>7</sup> Específicamente hace referencia a definiciones que rompían el modelo de institucional, generando trayectos parciales.

a los que se puede acceder de la sola lectura de la normativa. Pero un enorme desconcierto se puede reconocer a la hora de llevar adelante los procesos en las escuelas.

A la luz de las entrevistas se comprende que la aplicación del Programa en la provincia es paulatina, no alcanza y probablemente no alcanzará a la totalidad de las escuelas, por un lado por razones de presupuesto, también porque demanda de un acompañamiento que lxs supervisorxs deben hacer de manera intensiva y finalmente porque muchas instituciones no cuentan hoy con equipos directivos consolidados.

Consultados sobre qué cosas son de decisión institucional, las respuestas coinciden en señalar cuestiones instrumentales:

1. La selección de tutorxs.
2. El diseño de planillas de seguimiento.
3. La ponderación de indicadores para la evaluación.
4. La organización de las jornadas interdisciplinarias.

Respecto de los recursos necesarios se señalan la necesidad de tutores, el número de horas adjudicadas a las escuelas en relación a la cantidad de estudiantes, y se distribuyen en las siguientes áreas de estudio: lengua, matemática, ciencias sociales y naturales. La cobertura se publica en la escuela y en la supervisión, el requisito es ser docente y presentar un proyecto de trabajo para la tutoría. La decisión es discrecional del equipo directivo y la situación de revista es interina, es decir, precarizada y acompañada por el silencio de las organizaciones gremiales.

Respecto de la calificación final 7 la expresión “elevar la vara” que surge de las entrevistas, dice no haber sido discutido el modo en que se construye el 7. De todos modos, algunxs actores lo perciben como un modo de contrarrestar las críticas mediáticas vinculadas al facilismo. La construcción de la calificación a la que se denomina “nuevo sentido” implica un cambio cultural en los modos y formas de abordar las prácticas escolares que claramente implican procesos en primer lugar de involucramiento, de desaprender y aprender, de construcción de una cultura colaborativa que en este caso, son demandados para una implementación inmediata y generan mucho desconcierto y conductas de supervivencia que en definitiva se cambia para no cambiar.

En esta línea, lxs supervisorxs consultadxs manifiestan que entre las principales preocupaciones que les plantean las escuelas se encuentra la dificultad para lograr un posicionamiento ante la

evaluación que logre cambiar las prácticas áulicas. También la negativa de algunxs actores a hacerse cargo del nuevo rol, “hay preceptores que se niegan a llamar a la casa a la tercera falta”. Desde lxs preceptores aducen que deben sostener el gasto económico de llamadas, cuando el teléfono fijo de la escuela no está disponible. Se señalan vacíos legales por parte de Directivxs, que fueron a la búsqueda de estudiantes, al no responder a las llamadas, y se encontraron en situaciones de riesgo por su seguridad al acceder a domicilios en cuyos territorios barriales emergen deterioro socioeconómico y un tejido social lesionado. ¿Quién responde ante una situación de inseguridad o violencia callejera, ocurrida por fuera o alejada a la institución escolar?, ante la falta de respuesta se debilitan las acciones difíciles de mantener en el tiempo, en la intención de “retener, contener la trayectoria de escolaridad”.

En tanto que desde las escuelas lxs docentes consultadxs manifiestan disconformidad en general. Creen que el programa no considera las condiciones materiales, omite la gramática escolar, y las capacidades institucionales instaladas. También manifiestan que se agudizan la división de tareas, la asimetría de información, lo que demanda mayores tiempos/espacios/instancias de articulación, coordinación entre docentes y otros agentes institucionales; burocratizando la tarea y afectando el incremento de los costos de transacción lo que deteriora el bienestar socioeducativo. Lx docente percibe en algunos casos la especulación del alumnx, o la relajación del esfuerzo de hacer o cumplimentar con las actividades o el debilitamiento de la atención necesaria para apropiarse del saber y ejerce su aplicación situacional; por el incentivo que representa la instancia de “recuperación de capacidades”, que lo lleva a posponer los tiempos de dedicación necesario para realizar el proceso de apropiación, al “preverse hasta dos instancias de recuperación de aprendizajes no logrados por núcleos a evaluar”. Esta regulación afecta el ejercicio de asociar que debe ejercer lx estudiante y disloca al grupo áulico en los ritmos de enseñanza y aprendizaje, en la percepción de lxs docentes; además incrementa tareas de corrección que alteran la secuencia didáctica, termina entorpeciendo al tener que fijar fechas y destinando tiempos para realizar recuperatorios, como mínimo dos instancias.

Algunxs consideran la confluencia multidisciplinar “Jornadas” como eventos forzados, que devalúa la profundización de ciencia básica; por un sentido utilitarista flexible de “mostrar” resultados,

aunque sean insustanciales en términos de conocimientos. Y utilizan de manera reiterada la palabra “obligan”. Todos los procesos de cambio requieren un cierto “desaprendizaje” y “reaprendizaje” que crean incertidumbre y cuestionan competencias para desempeñar dichos papeles. Por lo que, la preparación previa, los tiempos y recursos para el aprendizaje de los nuevos roles en el sistema, los apuros y las omisiones, la ausencia de participación, etc. convierten a las iniciativas en alternativas vacías con condiciones y expectativas irreales para la práctica. Manifiestan como fortalezas el comenzar a trabajar los cambios con acompañamientos y recursos adicionales y que la construcción de la acreditación del estudiante exige el cambio, reconociendo que la capacitación que acompaña no es muy atractiva ni específica. En este sentido, se encuentra una gran distancia al interior del Programa, escuelas muy acompañadas y sostenidas, con trabajo de lxs supervisorxs mano a mano con lxs docentes y otras donde el proceso se realiza en soledad. También se verificó que el número de estudiantes en trayectorias asistidas sobrecarga la excepcionalidad convirtiéndola en regla. Se constituye en recurso que da opacidad al proceso de discontinuidad pedagógica, queda un registro difuso sobre el estar, permanecer en la trayectoria de aprendizaje por parte del estudiante que se debilita en su rol por carencia de autonomía de hábito escolar.

Es reiterada la alusión a la disconformidad de lxs docentes, “están incómodos”, “para ellos es mucho más trabajo”, “se sienten mirados”, manifiestan que cambia el responsable del estudiante al docente y se reiteran las expresiones que aluden a la desprofesionalización. Es clara la responsabilización de lxs actores institucionales de los problemas del programa y los déficit caen sobre las espaldas de lxs docentes. Esto conlleva a una primarización en la construcción de saberes y debilita herramientas robustas para la continuación de estudios superiores o para ejercer una ciudadanía crítica y responsable.

A modo de conclusión sobre el Programa, siguiendo las tres dimensiones definidas, vinculadas a la democratización de los procesos, a las condiciones de trabajo y a los recursos necesarios para el cambio. En este sentido, luego de las descripciones realizadas pudimos observar:

1. Instituciones ubicadas en el lugar de la implementación efectiva de formulaciones decididas tecnocráticamente, alejadas de las necesidades y tiempos reales de cada ámbito escolar.

2. Condiciones de trabajo precarizadas, fragmentando los salarios e introduciendo nuevas regulaciones normativas con figuras por fuera de los estatutos marcos que definen la institucionalidad formal. La precarización laboral –pérdida del salario real por inflación y pérdida de la estabilidad del empleo por interinatos a término- se convierten en pilares del disciplinamiento, junto a la cooptación de parte del sindicalismo docente, para introducir regulaciones neoliberalizadoras en los márgenes de los marcos normativos.

3. Escasos recursos presupuestarios para designar personal para el logro de los objetivos.

### **Conclusión**

Se percibe un deterioro importante de credibilidad del contrato pedagógico, en lxs docente de estos procesos de reformas tantas veces anunciados en más de 26 años; cuando surgen vacíos legales al momento de concretar las políticas, quedando Directivxs y docentes expuestos a la falta de respuesta o la improvisación por los tiempos de ejecución que no responden a las necesidades institucionales concretas. Emergen comportamiento de incredulidad u oportunistas, como estrategias de supervivencia ante la superposición de exigencias o programas, a ser viabilizados en condiciones de creciente deterioro material.

De este modo, es válido interrogarse si el Programa Nuevo Régimen se incorpora a la agenda con la pretensión de introducir cambios en la morfología que viene estructurando como núcleo duro a la escuela secundaria, con graduación de cursos, separación por edades, organización del curriculum por disciplinas, promoción por ciclo aprobado; cuando la obligatoriedad y la masificación develan con contundencia la obsolescencia del formato. O su introducción es una superposición más a una gramática escolar; un cambio que conlleva el deterioro y no su superación. ¿Estaremos ante una “obsolescencia programada” de la escuela pública, como un imperativo para lograr alterar el derecho a la educación como bien social a favor de la empresa educativa lucrativa depredadora del bien común y selectiva?

A los fines de mejorar las estadísticas, se introdujeron regulaciones para reducir el desgranamiento escolar bajo el imperativo informal de la retención de alumnxs como diera lugar; de eliminar la sobreedad favoreciendo la promoción escolar. Así los datos dieron cuenta de mejoras en el indicador de egreso de la escuela secun-

daria, siendo aún del total de ingresantes, lxs que terminan la secundaria alrededor del 71% de alumnxs en escuelas públicas y más de un 77% en la gestión privada. Esto acompañado con una caída o estancamiento en el mejor de los casos de datos sobre apropiación de saberes en matemática, lengua o ciencias<sup>8</sup>.

Pareciera ser que nuestra escuela secundaria tiene un incremento de ingresantes, pero no garantiza la permanencia y apropiación de contenidos significativos. ¿Es posible transformar la escuela cuando el contrato pedagógico adolece de credibilidad entre sus agentes educativos? ¿es acertado concentrar las miradas en el/la docente sin atender las estructuras de incentivos impulsadas por políticas que han alterado y deteriorado el bienestar socioeducativo?; ¿esto nos conduce a conclusiones falaces, que impiden generar políticas para fortalecer la escuela secundaria pública?

Lo que sí se puede afirmar es que se cristaliza un divorcio entre la institución formal, su dispositivo normativo y sus correspondientes regulaciones, y las condiciones de transitar la cotidianidad de la institución informal, donde mutan las estructuras de incentivos. El estereotipo de la inclusión, las trayectorias asistidas y la profesionalización se operativizan a favor de lxs agentes en función externa a la práctica educativa; y en el espacio áulico son sentidos que chocan con el agotamiento crónico de docentes que no pueden dar respuesta a poblaciones áulicas numerosas, heterogéneas, con distintas cronologías de aprendizajes, con entornos familiares complejos sin acompañamiento o mirada adulta, con alumnxs con capacidades diferentes integrados; sumado a docentes que recurren al pluriempleo para sobrellevar y conservar su bienestar.

Desde una lógica de política educativa esquizofrénica, que pretende la personalización y seguimiento evaluativo de capacidades de cada estudiante, para luego realizar operativos de evaluación estandarizada que desacreditan los años de seguimiento y evaluación realizada por tantos docentes en el trayecto de escolarización.

Nos encontramos en un proceso de reforma de larga duración del sistema educativo y de la escuela secundaria, de creación de una incertidumbre fabricada que introduce la “gestión del riesgo”. La integración o inclusión social es una inserción precaria en el acceso a bienes educativos de distinta calidad que desalienta la promoción real a estudios superiores por falta de herramientas conceptuales apropiadas por lxs sujetos del aprendizaje.

<sup>8</sup> Datos extraídos del operativo de evaluación nacional “Aprender 2016”.

El denominado Nuevo Régimen Académico, se inscribe como una regulación más de una tendencia neoliberalizadora que desarticula y atomiza geoinstitucionalmente a la escuela y su comunidad educativa. Contribuye al deterioro del bienestar socioeducativo por el aumento de los costos de transacción como resultado del incremento de coordinación, de acceso a información, de división de tareas, de introducción de mecanismos de control y seguimiento con mayor burocratización. Y de la existencia de vacíos legales, que abonan la incredulidad de las agentes educativas escolares.

Cada jurisdicción provincial asume su modalidad de implementación “ad hoc”. Se disgrega el sentido federal, debilitándose la pertenencia a un sistema educativo nacional, a pesar que las resoluciones emanen del Consejo Federal Educativo.

La Escuela se encuentra entre la emergencia y la incertidumbre de ser aún reconocida y valorada por familias y alumnxs como el lugar del encuentro, la diversidad y el intercambio de saberes significativos para ejercer la ciudadanía responsable como valor colectivo. Allí sigue estando una matriz que permanece como sostenedora del derecho universal a la educación pública y resiste a las tendencias neoliberalizadoras en curso.

Podríamos hasta afirmar que en lo que respecta al nivel secundario en particular, se produjo una identificación casi perversa entre lo que podríamos denominar su lógica fundacional, a saber, selectiva y excluyente, y la lógica neoliberal que sin dudas operó en este mismo sentido, de manera tal que ahora cualquier aspiración de expansión, democratización, masividad, inclusión, etc. se enfrenta con un sistema educativo aherrojado, blindado y muy poco permeable a estos imperativos; y no sólo por novedosos, sino porque nunca estuvieron presentes, nunca constituyeron parte significativa de su identidad.

### **Bibliografía**

BOTTINELLI, Leandro (2017). Educación y desigual. Un repaso por algunos aportes de la sociología de la Educación en la Argentina. p. 95- 111, en Revista y Sociedad 37, Facultad de Ciencias Sociales UBA.

BRENNER, Neil; PECK Jamie y THEODORE Nik (2011). “¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas” en Urban 2011 NS01 Artículos y notas de investigación / Articles and research notes, p. 21-40.

BROWN, Wendy (2016). El pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo, Barcelona, Malpaso.

CASTEL, Robert (2004). El encuadre de la exclusión, en Karsz, Samuel (Comp). La exclusión. Bombardeando sus fronteras. Definiciones y matices. Barcelona, Gedisa.

Colectivo de Educadorxs desde el Sur (2018). "Pensar la reforma de la escuela secundaria en Córdoba", 27 febrero, 2018. Redacción La Tinta en <https://latinta.com.ar/2018/02/reforma-escuela-secundaria-cordoba/>

De Jomtien 1990 a Incheon 2015: 28 años desandando un derecho en <http://www.observatorioeducacion.org/noticias/de-jomtien-1990-incheon-2015-28-anos-desandando-un-derecho>

DUBET, Francois (2006). El declive de las instituciones. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad. Barcelona Gedisa.

DUFOUR, Ivonne (2016). La obsolescencia "programada" de la escuela pública. Redes, contratos y costos de transacción. La gestión por programas focales condicionados y transferencias monetarias en educación. Tesis Doctoral. Departamento de Sociología. Universitat Autònoma de Barcelona. En [https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2016/hdl\\_10803\\_400436/iaid1de1.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2016/hdl_10803_400436/iaid1de1.pdf)

DUSCHATZKY, S. (Compiladora) (2000). Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad, Buenos Aires, Flacso Manantial.

Estadísticas de la educación (2018). Dirección General de Planeamiento, Información y Evaluación Educativa. Área de Estadística e Información Educativa. Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba.

FELDFEBER, Myriam y GLUZ, Nora (2019). Las políticas educativas a ártir del cambio de siglo: Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en Argentina. Revista. Número 13. Año 7.

GIDDENS, Anthony (1998). Más allá de la izquierda y la Derecha, Cátedra, Madrid.

LAB-CIPPEC (2018). Laboratorio de Innovación y Justicia Educativa de CIPPEC, Jornada "La escuela secundaria en transformación".

LOPEZ, Néstor (2009). De relaciones, actores y territorios. Hacia nuevas políticas entorno a la Educación en América Latina. IIPPE UNESCO. Buenos Aires.

MONTES, Nancy; PINKASZY, Daniel y ZIEGLER, Sandra (2019). Los cambios en las políticas para la educación secundaria en la Argentina de los últimos años en el contexto regional. FLACSO. Buenos Aires.

NORTH, Douglas (1993). Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño económico. Fondo de Cultura Económico.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1998). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 11, Caracas.

OTES, Observatorio de trabajo, economía y sociedad (2020). Informe sectorial, La educación en Perspectiva económica presupuesto, salarios y condiciones estructurales del trabajo en la Provincia de Córdoba (2013-2020).

RIVAS, Axel (2010). Radiografía de la educación argentina / Axel Rivas; con colaboración de Alejandro Vera y Pablo Bezem. 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Fundación Arcor; Fundación Roberto Noble.

ROMERO, Claudia (2003). El cambio educativo y la mejora escolar como procesos de democratización. Revista electrónica UAM. REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación Vol, 1, N° 1.

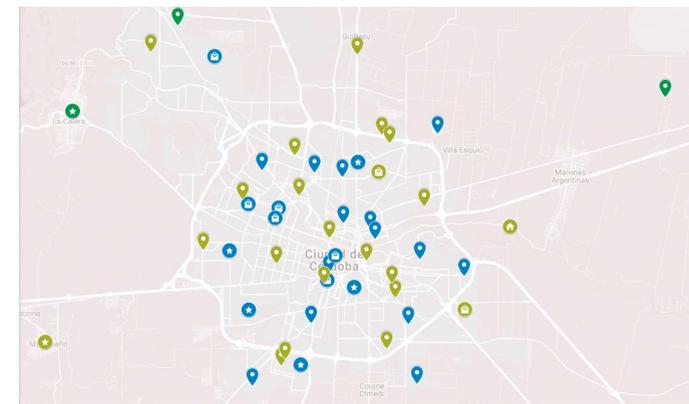
ROMERO, María (2000). Las representaciones del cambio educativo. En Rev electrónica de Investigación educativa Vol. 2, N° 2.

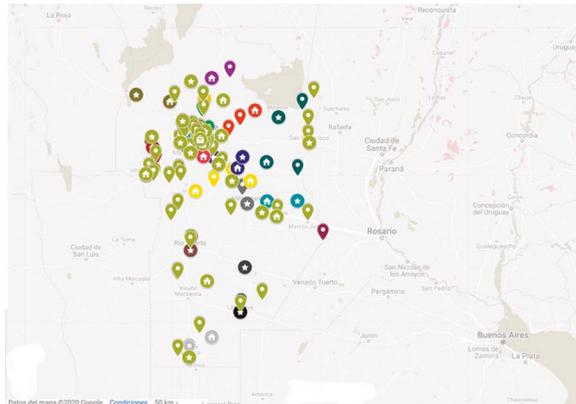
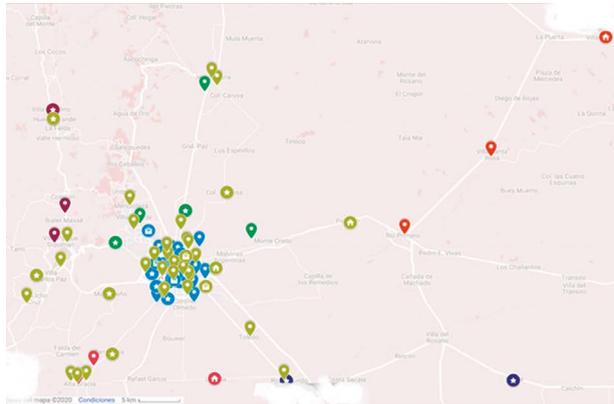
TERIGI, Flavia (2008). "Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles" en Propuesta Educativa, núm. 29, junio, 2008, p. 63-71. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina.

## Anexos

Anexo: Mapa de Escuelas con "Programa Nuevo Régimen Académico 2018/2019. Secuencia de Mapas. Confeción propia.

1-Mapa Ciudad de Córdoba. 2-Mapa Ciudad de Cba y Gran Córdoba. 3- Mapa de la Provincia de Córdoba.





Técnica y Media. IPEAyM: Instituto Provincial de Educación Agrotécnica y Media; dependiente de la Dirección General de Educación Técnica y Formación Profesional (DGETyFP) del Ministerio de Educación de la Prov. De Córdoba.

Institutos Secundarios de gestión Privada dependiente de la Dirección General de Institutos Privados de Enseñanza (DGIPE) del Ministerio de Educación de la Prov. de Córdoba.

Referencias símbolos: Gota IPEM –Estrella IPET- Casa IPEAyM –Portafolio Institutos Privados.

-  Colegio IPEM 280 - Agustín T...
-  I.P.E.T. N°100 - María Benita ...
-  IPEAyM N° 221 "San Carlos"
-  IPET AyM N° 257 Dr. Rene Fa...
-  Instituto Manuel Belgrano

IPEM: Instituto Provincial de Educación Media dependiente de la Dirección General de Educación Secundaria (DGESEc) del Ministerio de Educación de la Prov. De Córdoba.

IPET: Instituto Provincial de Educación Técnica- IPEA: Instituto Provincial de Educación Agrotécnica IPEMy M: Instituto Provincial de Educación

# **Córdoba: la gubernamentalidad y consolidación del poder político en el “nuevo” Estado**

*Julio Romero<sup>1</sup>*

## **Introducción**

A partir del año 1999, la Provincia de Córdoba en un escenario de recambio de gobierno, da inicio a un proceso de reforma del Estado en el que participaron actores políticos, económicos y sociales. El hecho se instala en la agenda social de los cordobeses bajo la idea un “nuevo” Estado provincial con un perfil moderno, actualizado y diferente del anterior. El significativo acontecimiento, se da a partir de la victoria partidaria de Unión por Córdoba (en adelante UpC) en las elecciones provinciales, dando inicio a un proceso de transformación de la estructura estatal. A partir de allí, sus principales referentes políticos construyen un poder que les ha permitido permanecer en el gobierno por más de 20 años.

Este fenómeno, puede ser abordado desde el enfoque de Michel Foucault, quien aporta la gubernamentalidad como un concepto central para el análisis de los gobiernos, la sociedad y el Estado. De este modo, los sucesos que marcan este periodo pueden ser

---

<sup>1</sup> Lic. en Ciencia Política UNRC. Esp. en Producción y Análisis de Información para Políticas Públicas UNC. Tesista del Doctorado en Administración y Política Pública – IIFAP – FCS – UNC. Docente universitario. Correo electrónico: julio.romero@live.com

comprendidos como un despliegue del ejercicio de la gubernamentalidad en la que actores centrales del proceso juegan un rol de ejercicio de poder regulado desde adentro hacia afuera. Por ello, se entiende que los cambios producidos en el Estado, desde la cúspide, por parte de diferentes actores estatales, privados y corporativos asumen roles que orientan las políticas públicas, enfocándolas como herramientas de solución a problemas y concibiendo al ciudadano como un sujeto ajeno. Por ello, unos de los principales interrogantes del trabajo consisten en dilucidar ¿cuáles son las tecnologías de gubernamentalidad que permitieron construir la hegemonía política de UpC en el Estado en el periodo 2001-2015?

El enfoque del texto se realizará problematizando que los cambios constitutivos del Estado en materia política, económica y social posibilitaron la construcción, consolidación y continuidad del poder de UpC. En este marco, se analizará la conformación del poder en el Estado en base al ejercicio de gubernamentalidad desde la cúspide. El abordaje se desarrolla teniendo en cuenta dos aspectos clave. El primero relacionado a la reforma del Estado y los lineamientos de renovación que se presentaron al inicio del gobierno peronista. El segundo, vinculado a la modernización de la administración pública y las políticas hacia los ciudadanos. Para ello, se revisan documentos públicos, argumentos de otras personas y análisis de datos, leyes y programas.

El trabajo es parte de los lineamientos de investigación de un proyecto de Tesis del Doctorado en Administración y Políticas Públicas de la UNC y pretende realizar un aporte a la problemática vinculada a la incógnita que despierta la instauración del partido UpC en el Estado, dado que se ha constituido como un partido predominante que gobierna la provincia de Córdoba desde hace dos décadas. En ese sentido, proponemos abordar el estudio de la relación entre la construcción del poder y la transformación del Estado a partir de un marco teórico que se sitúa en una perspectiva crítica. Por otro lado, el trabajo cobra especial significación ya que son escasos los antecedentes de estudio sobre estos temas aplicados a las provincias del país desde las Ciencias Sociales, principalmente en disciplinas como la Ciencia Política, la Sociología y la Administración Pública.

El artículo se organiza en base a cuatro puntos. El primero, relacionado al abordaje metodológico del tema en cuestión y las problemáticas vinculadas al estudio. El segundo, relacionado a los aspectos teóricos y conceptuales que orientan la comprensión del

tema. El tercero, sitúa en contexto el tema y analiza los aspectos más relevantes del proceso que se pretende comprender. Y el último, pretende abrir unos primeros lineamientos de reflexión sobre la problemática presentada

### **Metodología**

El trabajo se realiza desde un encuadre metodológico cualitativo dado que el tema en cuestión requiere de una comprensión desde un marco conceptual utilizando las estrategias y técnicas que ofrece el enfoque. Se tiene en cuenta que la investigación cualitativa se interesa en las formas en las que el mundo social es investigado, interpelado, comprendido, experimentado, producido, dado que el contexto social es cambiante y, por ello, requiere de métodos flexibles y sensibles al cambio. Esto posibilita diferentes formas de comprensión de un contexto particular en el que los actores se relacionan y la influencia que ejercen sobre las acciones, el significado que dan a vidas, experiencias y situaciones en las que participan.

El abordaje de la investigación con estas características da lugar al surgimiento del entendimiento de una diversidad de temas y realidades vinculadas a la cuestión. Esto permite la posibilidad de generar nuevos conceptos, como así también comprender las formas de gobernar, decidir e implementar acciones, vinculadas al ejercicio del poder. En este sentido, la problemática se aborda desde un posicionamiento abierto y flexible con el fin de comprender el contexto social, político y económico que rodea el tema de investigación. Por ello, al decir de Irene Vasilachis “requiere de datos flexibles y sensibles al contexto social”. Además, “debe ser sostenida por métodos de análisis y explicación que abarcan la comprensión de la complejidad, el detalle y el contexto” (2009, p.25). Dadas las características mencionadas, lo que busca la investigación cualitativa es generar un aporte y una interpretación dándole profundidad al tema.

Para el logro del trabajo desde este enfoque, se resalta el proceso de interacción mutua entre el investigador y lo que investiga, donde ambos se transforman y evolucionan permanentemente en la construcción e interpretación del fenómeno, entendiendo que la relación Estado, gobierno y sociedad se presentan en constante cambio en el marco de múltiples factores políticos, culturales, sociales y económicos. Así pues, en el ejercicio de comprensión y reflexión se torna preciso tener en cuenta que “la reflexión episte-

mológica intenta dar cuenta de las dificultades con las que el que conoce, se enfrenta cuando las características de aquello que intenta conocer son inéditas o, cuando siéndolo, no pueden ser, en todo o en parte, registradas, observadas, comprendidas con las teorías y/o conceptos existentes y con las estrategias metodológicas disponibles” (Vasilachis, 2009, p.46).

Desde la reflexión epistemológica<sup>2</sup>, el proceso de conocimiento en las Ciencias Sociales se da en una relación entre un sujeto que conoce y un objeto que se conoce. Vasilachis lo denomina epistemología del sujeto cognoscente y epistemología del sujeto conocido. De este modo, la investigación sobre la relación entre la construcción del poder de UpC en el Estado se presenta como aspectos a considerar en un Estado que pretende articularse con la sociedad para la permanencia en el poder. El muestreo es intencional, porque no obedece a reglas fijas de la muestra, además no establece anticipadamente un número determinado de unidades a seleccionar, sino que el número se corresponde al objetivo de la investigación con el fin de lograr calidad y riqueza de la información. La selección de los informantes clave es de acuerdo a criterios estratégicos y en función del objetivo del estudio. La unidad de análisis es la identificación de los aspectos que incidieron en la construcción de poder de UpC y su relación con el proceso de transformación del Estado en la Provincia de Córdoba. Para ello, se utilizan técnicas de recolección de datos abierta como: análisis de documentos públicos como leyes y decretos, recopilación de políticas y programas generados en las gestiones de gobierno, revisión de textos periodísticos, noticias, consultas a sitios web oficiales, grabaciones, etc.

### **Estado, poder y gubernamentalidad**

El Estado, desde su origen, es concebido como un concepto que orienta la organización de la sociedad. Los estudios desde las Ciencias Sociales que lo tienen como centro de análisis lo abordan o entienden de manera tradicional, es decir, como algo estático,

---

<sup>2</sup> Irene Vasilachis plantea la reflexión epistemológica a partir de los propios desarrollos teóricos y las prácticas de la investigación empírica de los investigadores. Esta práctica está presente cuando intenta resolver problemas originados en una investigación, donde se presentan interrogantes acerca de las particularidades de los sujetos, situaciones, acontecimientos, procesos que analiza; de las características de los métodos con los que accederá a ellos, de los conceptos que habrá de aplicar y; también acerca de las teorías que perfilan el contenido semántico de esos conceptos, del alcance o de las restricciones de las teorías legitimadas como tales y de la necesidad verificar o crear teoría

monolítico, abstracto y asociado directamente al funcionamiento de las instituciones. Esta idea, a lo largo del tiempo ha ido marcando algunas limitaciones en la complejidad del poder, los gobiernos y las formas de organización social. Por ello, se torna necesario realizar un abordaje del Estado, desde una perspectiva sociopolítica con un enfoque teórico amplio en relación con el poder y la gubernamentalidad.

En la Europa de los siglos XIV y XV, como consecuencia de la crisis del feudalismo, se fue constituyendo la idea de Estado moderno como una forma de organización social y política. Intelectuales de aquella época desarrollan explicaciones teóricas justificando la génesis del Estado y de algún modo instituyendo un tipo de dominación para garantizar el bien común. La corriente contractualista<sup>3</sup> imagina la idea del Estado como un contrato social, donde sus principales referentes son Hobbes, Locke y Rousseau, quienes señalan las características, elementos y tipos de estado. No obstante, la realidad de América Latina presenta algunos matices en relación a su devenir histórico que hace preguntarnos ¿cómo abordar el Estado en América Latina? Así, autores como Arnaldo Córdova, marcan que el Estado moderno europeo concebido como forma de organización política y social es impuesta bajo la idea de extensión administrativa de la corona en América Latina, con sus matices, diferencias y particularidades a partir de la conquista y colonización de América.

En este marco, la definición de Estado es compleja por diferentes razones. La primera, por el ámbito disciplinar que lo define, dado que no es lo mismo una definición jurídica, que política o sociológica. En segundo lugar, las versiones de Estado definida por europeos, no se circunscribe totalmente a la realidad latinoamericana y por ende intelectuales latinos abordan una definición propia. Desde una perspectiva política y sociológica, el principal referente sobre el estudio en la modernidad es Max Weber, quien suscribe bajo la idea que el Estado reclama con éxito el monopolio legítimo de la violencia física para el cumplimiento de los deberes sociales. En una de sus principales obras lo define como:

---

<sup>3</sup> Contractualismo es una corriente filosófica y política que tiene su origen en Europa en la edad media. Una de sus principales ocupaciones es explicar el origen del Estado y la sociedad moderna a partir de un contrato entre un grupo de personas el cual se aceptan límites, se ceden derechos y se definen poderes. Los principales referentes que definen al Estado moderno desde un enfoque contractualista son Thomas Hobbes, John Locke y Jean-Jacques Rousseau.

Asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, con este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de sus dirigentes y ha expropiado a todos los seres humanos que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas (Weber, 1979, p.92).

De este modo, se entiende al Estado como el poseedor del monopolio legítimo de la violencia; y se complejiza a partir del surgimiento y consolidación de la democracia en un marco de disposición de los medios de dominación. No obstante, esta complejidad se da a partir de las instituciones que le dan la estructura particular en diferentes momentos y realidades donde se ha impuesto esta forma de organización social. En este sentido, se entiende que el autor pone énfasis en la institucionalidad del Estado y el poder que ejerce. El concepto se torna aún más complejo al incorporar el aporte de Bob Jessop, quien realiza una definición general en base a cuatro elementos centrales:

El núcleo del aparato estatal está compuesto por un conjunto relativamente unificado de instituciones y organizaciones empotradas en la sociedad y formalizadas socialmente y que son estratégicamente selectivas, cuya función socialmente aceptada es la de definir y aplicar decisiones colectivas vinculadas para los miembros de una sociedad de una determinada área territorial en nombre del interés común o la voluntad general de una comunidad política imaginada que se identifica con ese territorio (Jessop, 2017, p.95)

Esta definición, sostiene en algún sentido la orientación política como elemento articulador entre el aparato estatal, el territorio, la población y los discursos o imaginarios políticos estatales. La enunciación sostiene que el Estado es una relación social y por ende, lo articula con el poder vinculado a la sociedad. El enfoque de Jessop se basa en Nicos Poulantzas, quien considera al Estado como una relación social. En este sentido, para ambos autores, el Estado es una condensación institucional de relaciones sociales.

Desde una perspectiva latinoamericana, el enfoque está en sin-

tonía con lo que propone Álvaro García Linera<sup>4</sup>, quien considera al Estado como una estructura de relaciones políticas territorializadas que implican interrelaciones en base a la dominación y legitimación política considerándolo como una relación. Bajo la idea de “estabilidad”, considera que “esta relación-Estado siempre es un proceso histórico político en construcción, en movimiento, en flujo” (2013, p.82). Por ello, en términos conceptuales, la idea de Estado, siempre se vincula a la relación de poder entre actores, estructuras, instituciones, grupos y sociedad en un contexto determinado. La relevancia de esta definición apunta a que el Estado no es solamente una institución, sino que además, está inserta en un proceso histórico y político, con lo cual se comprende que es dinámico y flexible.

La conceptualización de Estado aplicada a las últimas décadas de la Argentina, siguiendo los aportes de Oscar Ozslak (1982), supone la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten el ejercicio de esa dominación. El aporte de Ozslak se realiza bajo una perspectiva institucionalista, dado que propone un abordaje o comprensión del Estado y la sociedad mediante el funcionamiento de instituciones que orientan las organizaciones y sus respectivas acciones. Para el autor, el Estado tiene un rol relevante y por ello se pone especial énfasis en el aparato institucional. En este sentido, la relación social y el aparato institucional son elementos que persisten en la idea de estatalidad.

Considerando lo desarrollado, se puede señalar que la definición de Estado presupone la conformación y arreglo de elementos centrales: territorio, población, instituciones e imaginarios políticos. Estos elementos son movilizados y configurados por el poder que habilita la política para orientar las relaciones sociales. En cierto modo, esta idea pretende ver al Estado más allá desde la institucionalidad en sí misma, sino que intenta verlo como una relación social, en sintonía a lo que plantea Jessop. La afirmación busca en cierto modo pensar que el abordaje sobre los estudios del Estado implica el ejercicio del poder, su concentración en lo institucional, discursivo y el equilibrio de fuerzas como un aspecto dinámico en diferentes contextos y realidades sociales más amplias. Esto se

4 Álvaro García Linera, en el libro Democracia, Estado, Nación realiza una definición de Estado que luego aplica a dos momentos diferentes dependiendo del contexto en el que se encuentra. La primera como un Estado estable, que perdura por un periodo de tiempo. La segunda, como un estado en transición o cambio a partir de una crisis o situación particular. Para el caso de este trabajo se toman los elementos que define un Estado estable.

condensa en la afirmación de Jessop:

El Estado incorpora tendencias sesgadas que privilegian a determinados agentes e intereses por encima de los demás; pero si estas tendencias se realizan cómo y hasta qué punto lo hacen, depende del equilibrio variable de fuerzas, de sus estrategias y tácticas. (Jessop, 2017, p. 98)

En cierto modo, como se viene ensayando, el Estado no es algo estático, inerte y objetivo, sino que termina siendo todo lo opuesto por las relaciones sociales, que le dan una configuración en cada realidad y contexto. Por ello es importante ver al Estado más allá de lo institucional, lo cual implica ampliar el alcance para considerar el ejercicio y los efectos del poder que se otorgan desde la estatalidad. La relación Estado, poder y relación social son elementos de análisis para el abordaje del estudio dado que el factor motivador de las relaciones sociales y de poder es el interés. En cierta forma, ver al Estado como una relación social implica, en términos del autor, que “el Estado, como conjunto de centros de poder y capacidades que ofrece oportunidades desiguales a las diferentes fuerzas dentro y fuera del Estado, no puede ejercer el poder. En otras palabras, no es el Estado como tal el que ejerce el poder” (Jessop, 2017, p.101).

En el abordaje del poder, en relación al Estado y la sociedad, se suscribe a la perspectiva de Foucault, quien desarrolla en diferentes estudios y análisis sobre el tema. Para el autor, el poder es relacional dado que se manifiesta a partir de las relaciones sociales. Lo cual se contrapone a la percepción de que el poder sólo está en el Estado y vinculado solamente a lo jurídico. Por ello, señala que “el crecimiento del Estado en Europa fue parcialmente garantizado, o, en todo caso, usó como instrumento el desarrollo de un pensamiento jurídico. El poder monárquico, el poder del Estado, está esencialmente representado en el derecho” (Foucault, 1976)<sup>5</sup>. No obstante, bajo esta idea de derecho justifica la capacidad onerosa o recaudatoria del Estado. En este sentido, el poder era recaudador y predatorio, dando origen a lo que el autor denomina tecnología del poder. Si bien la ley es uno de los instrumentos para el ejercicio del poder, considera que hay otro tipo de poder, que no son solamente conexiones jurídicas, sino que va más allá.

<sup>5</sup> Michel Foucault, “Las Redes del Poder”, texto desgrabado de la conferencia pronunciada en 1976 en Brasil. Publicada en la Revista Anarquista Barbarie, N° 4 y 5, (1981-2), San Salvador de Bahía, Brasil.

La propuesta de Foucault no se centra en el Estado en sí, sino que parte de la idea de omitir que en él reside el poder supremo. Y así, busca comprender el ejercicio del poder en la sociedad mediante varias relaciones sociales e institucionales. Se basa en un interrogante fundamental que indaga si es posible estudiar la forma en la que efectivamente funciona el poder. Por ello, considera que el poder no es una cosa, sino que son relaciones entre individuos que pretenden conducir o determinar la conducta del otro. En otras palabras, propone analizar el poder poniendo énfasis en el funcionamiento y no en su representación. Es decir, examinar el funcionamiento del poder en las relaciones entre personas y de un modo indirecto, las instituciones, el Estado y el mercado. Para demostrar esto, considera que el poder es el ejercicio del gobierno en sentido amplio, lo cual incluye a la sociedad, la comunidad, la familia e individuo con el objeto de determinar la conducta de otro/s en base a estrategias y tácticas. En este sentido, el poder se da a partir de una red de relaciones sociales, como mallas que está presente en el mundo social y en las actividades de la vida. La red de poder atraviesa, configura y constituye a los cuerpos y sujetos, pero el ejercicio del mismo da lugar a la resistencia. Para el autor, donde hay ejercicio del poder, hay resistencia también.

Como se señaló anteriormente, Foucault no se centra en el Estado, sino que busca superar ese abordaje relacionándolo como una forma determinada de gobernar la sociedad. Es decir, que entiende al gobierno como una forma de funcionamiento del poder. Bajo esta idea, analiza la capacidad de intervención del Estado moderno, desde el gobierno y el poder, la cual se da en todas las relaciones sociales de un territorio y periodo determinado. A esto, el autor lo denomina gubernamentalidad<sup>6</sup>, entendida en sentido amplio, como un conjunto de relaciones de poder y técnicas que permiten que las relaciones de poder se ejerciten. En la práctica consiste en saberes, técnicas disciplinadoras y aparatos específicos de los gobiernos que se comenzaron a implementar en el surgimiento del Estado moderno europeo y luego se traslada a América en los procesos de conquista y colonización. En cierto modo, la gubernamentalidad genera mecanismos de control desde los propios individuos

<sup>6</sup> Gubernamentalidad es un concepto desarrollado por Michel Foucault en la década del 70 relacionado al poder y las relaciones sociales. El mismo lo comienza a utilizar en los cursos que dictaba en College de France entre 1977 y 1978. Refiere principalmente a la idea de las sociedades donde el poder es descentralizado, donde los individuos forman parte de su propio autogobierno.

y poblaciones. Según el autor, no ha dejado de ser más estricta con el tiempo, sino que, todo lo contrario; se ha ido perfeccionando y desarrollando con el fin de conducir sutilmente el comportamiento de la sociedad.

El concepto de gubernamentalidad<sup>7</sup> se basa en tres ideas centrales. En primer lugar, su objetivo de poder es la población y por ello ocupa un rol central, dado que la principal característica es: “El conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que han permitido ejercer esta forma específica y muy compleja de poder que tiene por blanco la población, por forma principal de saber la economía política, y por instrumentos técnicos esenciales los dispositivos de seguridad” (Foucault, 1981, p.10). De algún modo, la familia deja de ser el aspecto central o un modelo y se transforma en un instrumento del gobierno de las poblaciones, que a su vez esta última se constituye como elemento central del Estado. Para ejercer el poder dominante, lo realiza por medio de la administración de la población mediante múltiples estrategias, tácticas, cálculos, y reflexiones con el fin de conducir la conducta de los humanos.

En segundo lugar, teniendo en cuenta la perspectiva histórica, señala cómo el Estado moderno se origina en los países europeos y se expande hacia Occidente, Foucault lo explicita de la siguiente manera:

La tendencia que en Occidente no ha dejado de conducir, desde hace mucho tiempo, hacia la preeminencia de este tipo de poder que se puede llamar gobierno sobre todos los otros: soberanía, disciplina, etc., y que ha implicado, por una parte, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, y por otra, el desarrollo de todo un conjunto de saberes. (1981, p.10)

Este elemento de la gubernamentalidad surge como resultado del análisis histórico, donde el autor plantea el cambio que se hace desde la Edad Media, en la que el orden se conforma mediante la obediencia a las leyes que Dios ha impuesto a la naturaleza y a los hombres. De algún modo, el bien público era obediencia a las leyes y al soberano. El cambio se da principalmente cuando el modelo

<sup>7</sup> Esta definición de gubernamentalidad es extraída de los cursos en Colles de France entre 1977-1978 de “Seguridad, territorio y población” donde presenta el concepto y lo va desarrollando en cada encuentro.

jurídico es reemplazado por un modelo económico, donde gobernar implica administrar las riquezas, el territorio y la población.

La tercer y última idea central de la gubernamentalidad está relacionada como proceso en un contexto histórico, dado que implica una adecuación del momento. Esto implica que “el proceso, o mejor, el resultado del proceso a través del cual el Estado de justicia del medievo, convertido en Estado administrativo en los siglos XV y XVI, se encuentra poco a poco “gubernamentalizado”” (Foucault, 1981, p.10). Estrechamente relacionado con el punto anterior, y tomando como referencia el nuevo arte de gobierno, el cual surge como resultado de un proceso que requiere de un conocimiento experto que no está vinculado con la sabiduría del soberano, sino que toma la forma de una ciencia manejada por especialistas. Quienes recomiendan la producción de mayor riqueza, proveer a la población recursos suficientes y evitar que la fuerza de trabajo se vea disminuida por enfermedades.

En base a estas tres ideas, la gubernamentalidad constituye como una referencia conceptual que posibilita tener una mirada más dinámica en la relación entre poder y gobierno. De este modo, se entiende que existe una estrecha relación entre el Estado y la gubernamentalidad. Paula Mussetta analiza esta relación de la siguiente manera:

Aunque esta última trasciende al Estado, no puede sin embargo ser pensada sin él; es decir, ni el primero supera a la segunda, ni ésta reemplaza a aquél. La gubernamentalidad es interna y externa al Estado dado que son las tácticas de gobierno las que hacen posible la definición continua de lo que está dentro de la competencia del Estado y de lo que no, de lo público y de lo privado. (2009, p.48)

La relación entre gubernamentalidad y gobierno implica que primero entender que para Foucault, el gobierno es un conjunto de acciones o prácticas diversas: “Gobernar” no sólo cubre las formas legítimamente constituidas de sujeción política o económica, sino también modalidades de acción más o menos consideradas y calculadas, orientadas a actuar sobre las posibilidades de acción de los otros. Gobernar, en este sentido, es estructurar el posible campo de acción de los otros. El efecto de relacionamiento propio del poder no se encontraría en todo caso en el campo de la violencia o

de la lucha, tampoco en el campo de la unión voluntaria (todas las cuales son, en el mejor de los casos, instrumentos del poder), sino en el área de modos de acción singulares que son el gobierno; modos de acción que no son necesariamente ni jurídicos ni de guerra” (Dreyfus & Rabinow, 2001, p.241). De este modo, para los autores gobernar implica crear un ambiente controlado que posibilite la movilidad y actividad de los súbditos o gobernados, pero en el marco de ciertos límites o controles por parte de los que ejercen el poder.

De cierta manera, la gubernamentalidad busca administrar a la población y para ello desarrolla saberes y técnicas disciplinadoras mediante aparatos administrativos especializados de gobierno. Esto implica el desarrollo de las formas de disponer las cosas y administrarlas. Como propone Mussetta, “la gubernamentalidad se constituye en un modelo conceptual que permite una visión macro y dinámica de la relación política entre poder y gobierno” (2009, p.47). La autora señala que, de acuerdo a su interpretación de la perspectiva de Foucault sobre la triada Estado, gobierno y gubernamentalidad, sitúa al primero en un cuadro más amplio del ejercicio del poder, donde tanto el gobierno como la gubernamentalidad se encuentran en interacción constante pero no se superponen, sino que se sostienen para controlar la población.

El aporte conceptual de Foucault permite analizar las problemáticas que dan lugar a partir del surgimiento de los tres nuevos dominios del Estado moderno, es decir la población, la sociedad civil y el mercado. Esto se justifica a partir de las dinámicas de la sociedad en la que permiten la intervención estatal, configurando la relación Estado-sociedad en los distintos contextos históricos. El poder liberal posibilita una forma de intervención, dejando hacer mediante técnicas que apuntan a gobernar esa supuesta exterioridad que ahora queda por fuera del alcance estatal. De este modo, la sociedad civil, como “lo público” pasa a ser el espacio donde se produce la relación entre los gobernantes que ejercen el poder y los gobernados.

En este marco, el liberalismo desarrolla la capacidad de ser y conducirse mediante tecnologías que surgen para gobernar las formas modernas de estatalidad. Estas tecnologías disponen de la capacidad de generar aceptabilidad que dan recuadro al funcionamiento de una lógica de gobierno que apunta a los sujetos auto-determinados como libres, a pesar de que su comportamiento esté predeterminado por quienes ejercen el poder, buscando el desa-

rollo del autogobierno. Por ello es que la gubernamentalidad se configura como una actividad de los gobiernos con la capacidad de generar una indiferenciación entre los que gobiernan y los que son gobernados.

El abordaje del Estado como algo que va más allá de lo institucional implica hacer un análisis sociopolítico que se condice con Weber, por el desarrollo de elementos constitutivos como el poder y la dominación. Esta idea ha ido evolucionando con los aportes de Jessop y García Linera quienes lo presentan como una relación-Estado en la que intervienen varios factores. La contribución central de Foucault, no se centra en el Estado en sí, sino que lo toma como parte de un análisis más amplio, que configura las redes del poder, el gobierno y la gubernamentalidad. Esta última aborda el poder del Estado, no solamente desde las instituciones en sí, con sus reglas, normas y actores, sino que también señala cómo se dan las relaciones de poder en el exterior de las instituciones. Es decir, toma una visión global de la configuración de las relaciones de poder. A esto se suma el rol de las tecnologías del poder estatal mediante estrategias y tácticas. Como señala Mussetta, “el Estado no desaparece en estos enfoques, sino que emerge reconfigurado conceptualmente. No se elimina del análisis, por el contrario, es reubicado en una más amplia red de conceptos que tendría varias ventajas para entender al Estado hoy” (2009, p. 51).

El gobierno y la gubernamentalidad, no está uno por encima del otro, sino que se relacionan constantemente dado que el primero es pensado como un campo estratégico de las relaciones de poder y la gubernamentalidad como un enfoque en el análisis para comprender el estado y su contexto. Este último es un concepto que ayuda a comprender la implicancia que tienen en la vida de las personas las acciones de los gobiernos a través del Estado. En cierto modo, pretende desmenuzar las mentalidades de los gobiernos, las racionalidades políticas y cómo se visibilizan con las tecnologías, estrategias, tácticas y técnicas que sirven para el funcionamiento del Estado y el ejercicio de poder. Esto permite comprender no sólo al poder, sino que también al gobierno y el Estado, permitiendo ampliar el análisis del imaginario estatal.

### **Córdoba: Neoliberalismo, nuevo Estado y consolidación del poder político**

El neoliberalismo, a partir de la década de los '70, ha sido la

corriente económica y política que se instaló en la mayoría de los gobiernos. Este enfoque, inspirado en el liberalismo clásico, ha transitado diferentes estadios en el país adecuándose a los contextos políticos, económicos y sociales. En nuestro país, en términos generales, puede decirse que surge con el advenimiento de los gobiernos militares, se consolida en la década de los '90 con la presidencia de Carlos Menem, llega a una crisis en 2001 con la retirada del ex presidente Fernando de la Rúa y transita una reconfiguración a partir del 2003. En este contexto, la Provincia de Córdoba elige como Gobernador al peronista José Manuel de la Sota, con el apoyo de una alianza política denominada Unión por Córdoba, quien implementa una reforma del Estado dando continuidad a los lineamientos neoliberales, que a nivel nacional estaba siendo fuertemente cuestionado en el marco de crisis. La asunción de UpC en la gobernación se presenta como el principal acontecimiento que da origen la conformación de una nueva era política en la provincia que persiste hasta la actualidad.

La corriente neoliberal en Argentina cobró relevancia en la presidencia de Carlos Menem, sobre todo, a partir del Consenso de Washington. Esta perspectiva pensó en la presencia de un Estado fuerte, eficaz y situado regido por las reglas del mercado, es decir, diseña, define e implementa acciones orientadas a sostener el mercado. La materialización de esta corriente se fue plasmando en las reformas estatales en la década de los '90. Aldo Isuani<sup>8</sup>, que analiza la transición del Estado de Bienestar (EB), lo sintetiza señalando que “el pensamiento neoliberal propuso tres estrategias centrales para reformar el EB acusado de inequitativo e ineficiente. Dichas estrategias fueron la focalización, la descentralización y la privatización” (2009, p.15) En un plano más analítico y parafraseando algunas reflexiones de Carlos La Serna y Javier Moreira<sup>9</sup>(2017) que comprenden al neoliberalismo como una corriente que pretende instalar en el Estado, la política y lo público un comportamiento basado en las lógicas mercantiles, es decir, mercantilizar la vida con la idea de lograr un apego subjetivo al individualismo y la competitividad (2017, p.27).

8 Aldo Isuani en 2009 publica un análisis del Estado de Bienestar argentino como un rígido bien durable en los procesos vinculados al neoliberalismo en la década de los '90. En ese trabajo realiza una síntesis precisa del neoliberalismo en el país y los ejes centrales en los que consistió.

9 Carlos La Serna y Javier Moreira en Cuadernos de Coyuntura de la Universidad Nacional de Córdoba realizan un escrito relevante sobre el neoliberalismo en el país más allá de lo institucional, sino que lo trasladan a todos los ámbitos de la vida social.

En Córdoba, a finales del siglo XIX, el escenario era complejo en dos grandes aspectos. En primer lugar, el cambio del rol de las provincias en un contexto de reforma del Estado nacional en los '90, donde los procesos de privatización y descentralización repercutieron en una reconfiguración de algunas funciones en provincias y municipios. Carlos La Serna problematiza las repercusiones de las modificaciones estructurales del Estado nacional en la Provincia de Córdoba, principalmente el proceso de descentralización, señalando:

La descentralización llevada a cabo configurará así un ordenamiento institucional multicéfalo carente de mecanismos articuladores y en el que muchos de sus nuevos centros de decisión, los estados provinciales, no disponen de suficientes capacidades de gestión, se encuentran sujetos a importantes restricciones fiscales y son parte de sociedades que no accedieron plenamente a las formas industriales de la modernidad y en las que cristalizados intereses patrimonial-clientelares dan un característico perfil a la vida estatal y social. (2001, p.125)

En segundo lugar, relacionado al proceso de descentralización, la compleja gestión que transitó la última gobernación del radical Ramón Mestre, vinculada a la crisis financiera y emergencia pública de la provincia agravada por un contexto de cambio a nivel nacional. La situación de la provincia era compleja dado que había transitado varias transformaciones. De acuerdo al aporte de La Serna, “no puede ser entendida bajo el acotado título de ajuste fiscal, ni tampoco bajo el exclusivo objetivo de reprivatización de servicios, aunque distintas iniciativas puedan ser así interpretadas, sino más amplia y comprensivamente como un intento de redefinición de las modalidades de reproducción social” (2001, p.131). En este sentido, se instala en la agenda pública que el Estado transitaba dificultades, y de este modo, la oportunidad de replantearlo.

En un contexto de campaña política, retomando ideas de Gabriela Closa (2017), existía un clima de opinión que cuestionaba la gestión radical de la provincia y el municipio. En ese marco, “De la Sota había sostenido la necesidad de llevar adelante la reforma del Estado. En efecto, existía la opinión generalizada de que el Estado tenía un funcionamiento oneroso, deficitario y que su organización

favorecía el desarrollo de hechos de corrupción” (p. 524). Finalmente, en las elecciones 1998, resultó electo gobernador provincial el peronista José Manuel de la Sota, en una alianza partidaria UpC. Esta alianza es conformada por el Partido Justicialista (PJ), la Unión de Centro Democrático (Ucedé) y Acción para el Cambio (APEC), además de partidos vecinalistas menores y con el apoyo de otros actores del sector privado.

La génesis del partido UpC, se configura con una fuerte presencia peronista liderada por Juan Manuel de la Sota. Se lo puede comprender desde la perspectiva de relacional y multidimensional como sugiere Grimson (2019), en base a ideas de Ostiguy, parte de la idea que el peronismo supone su base de la activación política de lo social y culturalmente bajo, a menudo vinculado a liderazgos personalistas. A partir de este supuesto, presenta la posibilidad de reinterpretar la política desde dimensiones de análisis tomando conceptos como: “izquierda-derecha”, “alto-bajo”, “dogmatismo-pragmatismo” y “el tiempo”. En este marco, se comprende al peronismo cordobés de fines del siglo XIX de derecha, desde lo alto y pragmático. De derecha, vinculado principalmente a los lineamientos económicos relacionado con otros sectores bajo una corriente neoliberal. Desde lo alto, dado que concentra cuestiones vinculadas a la democracia, la reforma del Estado, la división de poderes, libertad de prensa, entre otros. Y pragmático, porque que los cambios del partido se han ido modificando dando prioridad a cuestiones prácticas (Grimson, 2019, p.17). A 18 años en el poder, Juan Manuel Reynares (2017) reflexiona que a partir de la victoria delastotista, en alianza con sectores empresariales y partidos liberales, se ha ido constituyendo una estructura del partido en el Estado que hasta hoy gobierna la provincia.

En el inicio de la gestión de De la Sota y en consideración con la reforma que venía planteando en sus discursos de campaña política, presentó la propuesta del “nuevo Estado”. El escenario político institucional del poder legislativo era complejo. Closa señala que:

El radicalismo tenía mayoría en las dos Cámaras de la Legislatura, situación que mantuvo hasta octubre de 1999. En ese mes se realizaron las elecciones de senadores y diputados provinciales. La nueva composición favoreció ampliamente a UpC, porque obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados. En la Cámara de Senadores la oposición aventa-

aba al oficialismo por un solo legislador. (2017, p. 524)

En este marco, presentó y aprobó la modificación estructural del Estado, siguiendo la idea de Closa, en un contexto institucional pero con un tono “personalista del acuerdo entre De la Sota y Mestre”. Esta medida, encuadrada bajo un discurso denominado “el nuevo Estado” con propósitos modernizantes, abarcó tres leyes que buscan modernizar el Estado: la Ley N° 8.835 Carta del Ciudadano, Ley N° 8.836 de Modernización del Estado y la Ley N° 8.837 que incorpora al capital privado al sector público, entre otras. A esto se suma la Reforma Constitucional de 2001 y la implementación de diferentes políticas, programas y proyectos que buscaron, de alguna manera, optimizar y profesionalizar la administración pública para mejorar los servicios que se ofrecen a la sociedad.

Las leyes contenían cambios sustanciales que modifican principalmente el Estado hacia su interior y con repercusiones en el exterior. La Ley N° 8.835, asumió la aplicación de criterios de empresa privada a las actividades del sector público, combinado con un reconocimiento del derecho a prestaciones mínimas, la definición de estándares de resultados, y el compromiso de brindar información de gestión. Por otro lado, la Ley N° 8.836, con el nombre específico de “modernización del Estado”, se destaca porque le atribuyó al poder ejecutivo de la Provincia de Córdoba facultades para reformar el Estado. Esto permitió al Gobernador la posibilidad reorganizar reparticiones, flexibilizar procedimientos, modificar el estatus de las relaciones laborales, etc. como el caso del criterio de equilibrio fiscal con “déficit cero”. En esta norma también se estableció el principio de descentralización de los servicios públicos a otros niveles de gobierno como los municipios y comunas.

El proceso de reforma del Estado provincial se presenta en un contexto en el que, pese a que participaron múltiples actores, los cambios se produjeron en el ámbito político, económico y administrativo. En el ámbito político se provocaron modificaciones en el poder legislativo, pasando de tener una estructura bicameral a tener una unicameral produciendo una resignificación del poder y generando cambios en lo social dado que, de algún modo, modifica la representación social de la provincia en el gobierno. En cuanto al eje económico, los cambios dieron lugar a la participación del sector privado sobre cuestiones vinculadas al ejercicio de la administración pública. En relación a la administración pública, las modifi-

caciones se dieron en el proceso de descentralización de funciones a las localidades y comunas, como así también la participación del sector privado en los procesos administrativos relacionados con el ofrecimiento de bienes y servicios a la población.

Los primeros años de gobierno de UpC tuvo lugar una configuración del Estado, que en términos de Foucault, pueden ser entendidos como ejercicio de la gubernamentalidad y la utilización de tecnologías, estrategias y técnicas. Esto se da a partir del conjunto de relaciones de poder que permiten adecuar un conjunto de instituciones políticas, leyes y procedimientos para ejercer de modo complejo el poder, con el fin de organizar la sociedad cordobesa desde el “nuevo Estado”. En otros términos, esta ordenación del poder desde la estatalidad se da a partir del desarrollo de una serie de aparatos específicos de gobierno para administrar la población con el uso de saberes y técnicas disciplinadoras mediante aparatos especializados de gobierno. El ejercicio de la gubernamentalidad desde la cúspide, puede analizarse, con una intencionalidad organizativa, desde dos grandes ejes, que están vinculados y relacionados entre sí. El primero, es el eje político que se constituye a partir de la asunción de UpC al gobierno, que mediante la utilización de estrategias políticas y técnicas logra adecuar las instituciones políticas del Estado. El segundo, vinculado a las políticas y programas orientados a los servicios destinados a los cordobeses.

En el eje político, se lo puede denominar como generación de cambios y concentración de poder. Las modificaciones en el Estado están dadas principalmente por estrategias normativas que habilitan el nuevo funcionamiento de la administración pública incorporando otros actores. El especial énfasis está puesto la Ley N° 8.836 y la reforma del poder legislativo. En cuanto a la Ley N° 8.836 de modernización del Estado concentra principalmente tres grandes focos de acción. La primera, es que le otorga al poder ejecutivo varias atribuciones orientadas a concentrar las definiciones para modificar la estructura estatal. La segunda, es la incorporación del sector privado en varias acciones que se realizan desde el estado. La tercera, es la afirmación de políticas de descentralización de servicios y funciones a municipios y comunas. En este marco, se puede deducir que esta norma habilita facultades al poder ejecutivo que luego utilizará para realizar otras acciones. En cuanto a la reforma del poder legislativo y en un contexto de problemas fiscales, el Gobernador convoca a una consulta popular para reducir el

costo de la política centrada en modificar la estructura de la legislatura bicameral a una unicameral. Establecido en el Art. 78 de la Constitución Provincial, se generó la reducción de 133 bancas (66 diputados y 67 senadores) a un número total de 70 bancas en una sola cámara, de las cuales 26 son representación de cada departamento y 44 tomando a toda la provincia como distrito único y bajo un el sistema D'Hondt<sup>10</sup>.

La modificación del poder legislativo generó diferentes opiniones al respecto. El sistema D'Hondt, por el tipo de método que utiliza, genera una tendencia a favorecer a los partidos más grandes. A esto se suma la situación heterogénea de la provincia en varios aspectos como la organización departamental, la distribución geográfica y la diversidad socioeconómica de los cordobeses. En este sentido, los partidos más votados en cada elección obtuvieron un porcentaje de bancas superior al porcentaje de votos obtenidos, alcanzando en cada oportunidad la mayoría absoluta de miembros de la unicameral.

En el eje administración pública, puede denominarse modernización de la administración pública. Este punto, al igual que el anterior, se consolida a partir de estas leyes la modernización y profesionalización de la administración pública. Bajo este marco normativo, se incorpora el sector privado a los servicios que ofrece el Estado en base a las lógicas del razonamiento mercantil en los distintos espacios de la administración pública. La modernización se basa principalmente en modelos de administración de lo público que permitan asegurar la eficiencia, la economía, la transparencia y calidad, propias de lo que propone la Nueva Gerencia Pública (New Public Management). Esta lógica entiende al ciudadano como un sujeto mercantil que es usuario o consumidor de un servicio público y que debe además controlar la gestión pública.

La corriente de la administración pública vinculada a la Nueva Gerencia Pública<sup>11</sup> se la asocia a los lineamientos neoliberales del Banco Mundial y otros organismos multilaterales de créditos, que fueron utilizados en la provincia a partir de esos años de cambio. Esta perspectiva se basa en la incorporación de las lógicas del

10 El sistema D'Hondt es un sistema de representación proporcional que asigna los escaños a las listas de modo proporcional a la cantidad de votos recibidos. El método que utiliza es de promedio mayor para asignar escaños en sistemas de representación proporcional por listas electorales. Este tipo de método, al ser proporcional, genera una tendencia a favorecer a los partidos más grandes.

11 Oscar Osziak en 2013 realiza un análisis de la Nueva Gestión Pública posterior al auge que tuvo en América Latina señalando algunos aspectos centrales de lo que propone mar-

mercado y la administración privada a la administración pública, es decir, una relación entre el mercado y el Estado hacia la sociedad introduciendo valores de eficiencia e individualismo por encima de valores de equidad y seguridad. Pese a que la corriente ha demostrado tener falencias, de acuerdo al planteo de Oszlak (2013), se dan nuevos enfoques orientados al buen gobierno o buena gobernanza, el gobierno electrónico y el enfoque de servicio en base a política democrática y el management. Bajo esta idea se fueron materializando políticas como: documentos digitales, el programa Córdoba Cerca, portal e-trámites, Plataforma Ciudadano Digital, que orientaron acciones de la administración pública y los ciudadanos, en el marco de incorporación de Tecnologías de la Información y Comunicación en la administración pública.

Con el pasar de los años y en relación a los aspectos anteriormente mencionados, se entiende que las estrategias desarrolladas al comienzo de la gestión allanaron el camino para gobernar la provincia con algunas comodidades. Por ello, el partido en base a una lógica de sucesión controlada y liderada por dos líderes políticos, se instituye en el gobierno del Estado por más de 20 años. La secuencia del ejercicio de poder de los gobernadores cordobeses se han dado desde el inicio con los dos periodos consecutivos, desde el año 1999 al 2007, de José Manuel de la Sota, luego Juan Schiaretti, desde 2007 a 2011, posteriormente la vuelta a la gobernación De la Sota, desde 2011 a 2015<sup>12</sup>, y finalmente, desde 2015 a 2019 Juan Schiaretti. Para mantenerse han implementado también políticas de amplio alcance como el Boleto Educativo Gratuito, el Plan Primer Paso y los programas de empleo para jóvenes, entre otros. Lo paradójico de este periodo es que a nivel nacional se estaba transitando un cambio época basado en un pase del neoliberalismo a una lógica de productivismo inclusivo. A partir de 2003, a nivel nacional y latinoamericano, se estaba dando un cambio en cuanto a los gobiernos y prácticas de gobierno y políticas públicas orientadas al desarrollo con un fuerte componente de inclusión social. En términos de García Delgado y Cristina Ruiz de Ferrier<sup>13</sup> (2013), había un clima de “cambio época del neoliberalismo al productivismo inclusivo” donde las prácticas estatales estaban orientadas a la integración comercial de la región, democracia ampliada e inclusión

---

cando un balance y los desafíos que presenta.

12 Gobierno de la Provincia de Córdoba <https://www.cba.gov.ar/institucional/gobernadores-antiguos/>

13 Daniel García Delgado y Cristina Ruiz de Ferrier en 2013, realizan algunas reflexiones

social.

En este sentido, se vislumbra las estrategias de gubernamentalidad que se utilizaron para llegar al poder en el Estado y a partir de allí hacer adecuaciones estructurales con el fin de gobernar la provincia. Es decir que se instituye una matriz de poder de UpC bajo el liderazgo de dos representantes, que se turnan la gobernación, para el ejercicio del gobierno en el marco de la reforma y de distintos arreglos de gobernabilidad que surgieron de su implementación: empresas privatizadas, acreedores financieros, grandes sindicatos y otras. Se ha desplegado, en este sentido, un ejercicio de la gubernamentalidad desde la cúspide política y con una colaboración de actores concretos estatales, privados y corporativos, que asumen roles para la definición e implementación de políticas públicas enfocadas para la solución de problemas cuyos resultados son evaluados en base a una lógica economicista. El alcance de la gubernamentalidad se da desde una lógica que surge en el interior del Estado y se traslada al exterior, abarcando a los individuos y familias. Es decir, a todos los cordobeses.

## Conclusiones

Interpretar los fenómenos sociales vinculados al poder político en el Estado es una tarea ilimitada. Las perspectivas teóricas y las corrientes de pensamiento permiten dar un marco para el análisis de los sucesos que a simple vista no dicen demasiado. El abordaje del Estado desde un enfoque más amplio que el institucionalista y anclado a la perspectiva sociopolítica del poder, permite vislumbrar las redes de poder en todos los ámbitos. Si se lo vincula a la política y al Estado, muestra que las relaciones no sólo configuran las relaciones sociales, sino que además, atraviesan las instituciones permitiendo a los líderes políticos orquestar la sociedad desde el Estado y en base a lo que Foucault denomina gubernamentalidad.

La pregunta inicial del trabajo pone énfasis en las tecnologías de gubernamentalidad utilizadas por el partido para construir poder en el Estado es parcialmente respondida, dado que se presentan algunas limitaciones propias de la profundización del tema. No obstante, se pueden esbozar algunas ideas conceptuales aplicadas al tema en cuestión y realizar algunas conclusiones parciales que se

---

en relación al nuevo paradigma que se genera en América Latina a partir del año 2003 vinculadas al cambio epocal desde el punto de vista del agotamiento del neoliberalismo en la región y las nuevas prácticas políticas y estatales que emergen en el nuevo contexto latinoamericano.

irán profundizando a medida se desarrolle la tesis doctoral. Por ello, se considera que en un clima de gobierno con lineamientos de carácter neoliberal arraigado en el peronismo cordobés e institucionalizado en UpC que utiliza tecnologías de gobierno desde el Estado y habilita la monopolización de tecnologías, técnicas y dispositivos para controlar y gestionar los distintos ámbitos de la población. El neoliberalismo, entendido como un cuerpo de ideas cerrado y coherente, atraviesa todas las políticas que se articulan desde el Estado desde su interior hacia el exterior, con una mirada de la sociedad como cliente o usuaria de servicios públicos.

En este sentido, el neoliberalismo termina siendo un modelo hegemónico que articula relaciones de poder a partir de disputas entre actores, los cuales algunos ocupan el Estado, lo configuran institucionalmente para ejercer gubernamentalidad, y así permanecen en el poder en una sucesión controlada de líderes. En definitiva, se da una relación estratégica desde UpC hacia el Estado bajo lineamientos neoliberales para construir y consolidar el poder en el gobierno. Por ello, se entiende que la idea de reforma y modernización del “nuevo Estado” es concebida como una cuestión meramente política. Como tecnología de gobierno, pretende introducir la lógica del mercado en todos los ámbitos de la vida social.

En este marco, el enfoque desde la gubernamentalidad, como perspectiva de análisis, es la que permite develar las formas, condiciones y el tipo de gobierno en un momento determinado. Por ello, los sucesos o hechos que se generan en este entorno deben ser entendidos como lógica estratégica de relaciones de poder. Para el caso del gobierno de Córdoba, en el periodo de análisis, son las Leyes de modernización del “nuevo Estado” y las reformas del poder legislativo son hechos claves que permitieron gestar la gubernamentalidad desde el interior del Estado hacia la sociedad, habilitando así, sucesivas acciones posteriores para continuar ejerciendo el poder desde el Estado y asegurar largos periodos de gobiernos. En definitiva, como señala Jessop (2017) es la utilización del Estado como un instrumento para perpetuarse en el poder y la sociedad.

## Bibliografía

DI RIENZO, Gloria (2009). “El nuevo Estado cordobés. La ley de reforma del Estado Nuevo y la creación de la Unicameral, bajo la gestión de José Manuel de la Sota”, ponencia presentada en el VI Encuentro Interdisciplinario de Ciencias Sociales y Humanas, Córdoba.

CLOSA, Gabriela (2017) “Las transformaciones en el peronismo de Córdoba”, En Córdoba Bicentenario (511;534). Editorial UNC, Córdoba

NAVARRO, Mario (2001). “Las reformas de segunda generación en Córdoba (Argentina): intenciones, legados y derivas políticas”, trabajo presentado al VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.

LA SERNA, Carlos (2001). “Reforma y democracia; el caso del Estado de la Provincia de Córdoba en el periodo 1995/1997”, en Revista Administración Pública & Sociedad, N° 14, IIFAP, Córdoba.

GARCÍA LINERA, Álvaro (2010). “La construcción del Estado”, en Documentos de trabajo IEC-CONADU, CLACSO, Buenos Aires.

GARCÍA LINERA, Álvaro (2013). “El Estado en transición”, en Democracia, Estado, Nación, en Vicepresidencia del Estado Plurinacional, La Paz.

FOUCAULT, Michel (1981) “Las Redes de Poder”. Texto desgrabado de la conferencia pronunciada en 1976 en Brasil. Publicada en la revista anarquista Barbarie, N-° 4 y 5, (1981-2), San Salvador de Bahía, Brasil.

FOUCAULT, Michel (1981). Entrevista por el profesor André Berte en Universidad de Lovaina. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=6wywfNNSjWM&frags=pl%2Cwn>

FOUCAULT, Michel (1978). La gubernamentalidad, La «gubernamentalidad» (“La «gouvernementalité»”; curso del College de France, año 1977-1978. «Seguridad, territorio y población», 4° lección, 1 de febrero de 1978), Aut-Aut, N° 167-168, septiembre-diciembre de 1978, p. 12-29.

FOUCAULT, Michel (1981) “Espacios de poder”. Madrid: La Piqueta.

FOUCAULT, Michel (1988) “El sujeto y el poder”. Revista Mexicana de Sociología, p.3 - 20.

MUSSETTA, Paula (2009). “Foucault y los anglofocultianos: una reseña del Estado y la Gubernamentalidad”. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, p.37 - 55.

CÓRDOVA, Arnaldo (1977). “Los orígenes del Estado en América Latina”, Cuadernos Políticos, número 14, México, D.F., editorial Era, octubre-diciembre de 1977, pp. 23-43.

TCACH, César (2017). “Córdoba bicentenario”. Claves de su historia contemporánea. “Las transformaciones en el peronismo de Córdoba. Clo- sa, Gabriela. Editorial UNC. Córdoba

JESSOP, Bob (2017) “El Estado. Pasado, presente y futuro”. Madrid

OSZLAK, Oscar (2013). “Nueva Gestión Pública La Gestión Pública Post-Ngp En América Latina: Balance Y Desafíos Pendientes. Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: “Enseñanza y Pedagogía de

la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público”. Santiago, Chile.

GARCÍA DELGADO, Daniel y RUIZ DEL FERRIER, Cristina (2013). El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal. Revista Estado y Políticas Públicas N° 1. Año 2013. ISSN 2310-550X pp 64-81

GRIMNSON, Alejandro (2019). “¿Qué es el peronismo? De Perón a los Kirchner; el movimiento que no deja de conmover la política argentina”. Siglo XXI. Buenos Aires

REYNARES, Juan Manuel (2017). “Peronismo cordobés: ¿por dónde pasa la renovación?”, 13 julio, 2017 by Redacción La Tinta Link: <https://latinta.com.ar/2017/07/peronismo-cordobes-donde-pasa-la-renovacion/>

[Volver al inicio](#) | [siguiente texto](#)

# La razón de Estado Municipal en la “Córdoba del Orden” ¿La emergencia de la ecopolítica?

*Gómez Pucheta, Darío*<sup>1</sup>

## Introducción

El Estado Municipal de la Ciudad de Córdoba, desde la recuperación de la democracia paso por dos momentos que en el imaginario social de la ciudadanía quedaron bien marcados. El primero, va desde la asunción de Ramón Mestre en 1983 como intendente municipal hasta el gobierno de German Kammerath. Luego se expande el imaginario de la “Córdoba del Orden” (Gómez Pucheta, 2020) hasta la actualidad, donde se vislumbra, percibe y recepta la idea de que la ciudad se tornó ingobernable para los intendentes y sus gobiernos, con discursos que predominantemente responsabilizan a los sindicatos y organizaciones populares de tal situación.

Qué elementos componen la gubernamentalidad de la ciudad desde el gobierno de Germán Kammerath que generan la valoración negativa de los gobiernos<sup>2</sup>, es el objeto de este trabajo. Desde

<sup>1</sup> Dr. en Administración y Políticas Públicas (IIFAP-UNC) y Lic. en Trabajo Social (UNC). Investigador invitado IIFAP- FCS-UNC. Correo electrónico: [dariogomezp@gmail.com](mailto:dariogomezp@gmail.com)

<sup>2</sup> Una encuesta realizada en el 2013 por la Red Ciudadana Nuestra Córdoba indica que el 90, 8% de las personas encuestadas identifican que los “poderosos gobiernan en su propio beneficio”. Y solo un 4,5% de encuestados cuentan con la representación de que el Estado Municipal es promotor de reducir la desigualdad social urbana en la ciudad. Cáceres, P.; Ro-

el análisis y descripción, se apela a deconstruir las afirmaciones o percepciones que se identifican en los dispositivos discursivos en correlación con la razón de Estado y el arte de gobernar de las gestiones durante el período. Se intenta ofrecer una perspectiva de la política en la gubernamentalidad de la ciudad que salga de la cuantificación e instrumentalidad de las políticas públicas, para acercarse a los discursos e imaginarios y sus consecuentes concreciones en la realidad de la ciudad.

De este manera, luego de conceptualizar las categorías que se despliegan en el trabajo, realizamos una breve recorrida histórica por el periodo para describir y ofrecer otros que nos aproximan a la gubernamentalidad de la ciudad. Finalmente, incorporamos algunos elementos que interpelan la razón de Estado y el arte de gobernar en la gubernamentalidad postpandemia.

### **El arte de gobernar neoliberal en la Córdoba del siglo XXI**

La ciudad del siglo XXI, la Ciudad de Córdoba en nuestro caso, carece de poder central y por tanto, de capacidad de contener la urbanidad. Parafraseando a Manuel Delgado (1999, 2007), la ciudad puede ser planificada, pero la urbanidad no, no se deja. En las ciudades les seres humanos hemos construido un complejo sistema social, un “gran asentamiento de construcciones estables, habitado por una población numerosa y densa” (Delgado, 1999), que puede ser urbana y se caracteriza por la “movilidad, los equilibrios precarios en las relaciones humanas, la agitación como fuente de vertebración social, lo que da pie a la constante formación de sociedades coyunturales e inopinadas, cuyo destino es disolverse al poco tiempo de haberse generado” (Delgado, 1999, p.24). Las ciudades entendidas como construcción imaginaria de la urbanidad tienen sus materialidades, en un marco de poderes que condicionan la práctica del derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968) de sus pobladores.

Las dinámicas estructurales de la economía a nivel global tienen como nodos o poleas a las ciudades, entendidas como sistemas locales y constitutivos de redes regionales e internacionales, con sus necesarios actores locales que representan y materializan esas dinámicas (Carrión, 2011, p.9). Las ciudades son sociedades en las que se encuentran unidades de procesos económicos y sociales,

manutti, V. y Scardino, L. (2013) 30 años de democracia ¿Cómo nos vemos los cordobeses? Red Ciudadana Nuestra Córdoba- UCC. [https://www.nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/Informe\\_Encuesta-NC.pdf](https://www.nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/Informe_Encuesta-NC.pdf)

con identidades y procesos políticos propios. Por lo tanto, en el ámbito local, hay individuos o grupos sociales con poderes diferenciados que dependen de su ubicación dentro del sistema y de las relaciones que se dan en la ciudad para el sostenimiento o modificación de procesos socio-económicos.

En tal sentido, un análisis de la gubernamentalidad implica asumir la pérdida de centralidad del Estado en la administración; es admitir que este aparato burocrático (Ahumada, 2014, p.57) bajo la impronta neoliberal al que acudieron los sucesivos gobiernos del periodo en estudio (por convicción o por condicionamiento de actores económicos y niveles superiores de gobierno: Provincia, Nación y organismos internacionales de crédito, etc.), comparten los dispositivos de poder con diferentes sectores de la sociedad.

Al respecto, Foucault (2006, p.136) alude a tres cosas cuando habla de gubernamentalidad; esto es, el conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que permiten ejercer una forma específica de poder que tiene como objetivo principal a la población como forma de saber la economía política y como instrumento técnico esencial, los dispositivos de seguridad. En otro sentido, la gubernamentalidad hace referencia a lo que en Occidente es la forma de poder sobre los demás llamada “gobierno”, esto es, soberanía, disciplina y toda una serie específica de saberes. Por último, entiende a la gubernamentalidad como el proceso por el cual el Estado de justicia de la Edad Media se convierte en Estado administrativo durante los siglos XV y XVI, es decir, se “gubernamentaliza”.

Así también, postula a la gubernamentalidad como la estructura que ejerce el control sobre la población mediante el biopoder (Foucault, 2007, pág.41) para funcionalidad de sus objetivos, lo que produce la reacción de contraconductas como propio de la dinámica del poder. Por lo que es posible, proponer que la gubernamentalidad puede devenir en sus orientaciones de la acción colectiva, cuya “potencia” genera a su tiempo límites al poder de sujeción del Estado.

La razón de Estado que conocemos en la modernidad comenzó a originarse a mediados del siglo XVIII. Hasta ese momento el arte de gobernar se limitaba externamente mediante el derecho, las leyes teológicas y el derecho natural como instituciones previas a la voluntad del rey quien representaba el Estado, en su ejercicio de Estado de policía, cuya finalidad era fortalecer al Estado. Desde

ese momento, el arte de gobernar que conocemos como liberalismo se expandió y tuvo como principio de limitación dispositivos internos, basados en la economía. Su racionalidad se basa en la competencia con otros Estados, con el fin de mantenerse en una situación de equilibrio siempre desequilibrada.

En los siglos XVII y principios del siglo XVIII, superados los momentos de guerra, los Estados compiten por medio de la política. Esto implica la expansión y acumulación de riquezas, control de población o súbditos y su territorio como fuentes de acumulación. Es por esto que, el sustento siempre ronda en el instrumento conocido como “economía política” y; sus principios significaron la autolimitación del Estado como un nuevo arte de gobernar. Ello tiene sus inicios con los fisiócratas, quienes sobre la base de su análisis económico, concluían que el poder político debía ser un poder sin limitación externa, lo que denominaban despotismo (Foucault, 2007, p. 31). En este arte de gobernar, entran de manera simultánea; la autolimitación del gobierno para darle lugar al crecimiento económico y la “cuestión de verdad” que se asocia al interés plural y no a la racionalidad. Un juego complejo entre los intereses individuales y colectivos, la utilidad social y la ganancia económica.

Es por esto, dice Foucault (2007), que el gobierno en esta etapa tiene como razón gubernamental manipular intereses; tiene influencia en los individuos, los actos, las palabras, las riquezas, los recursos, la propiedad, los derechos, etc., pero deja de ocuparse de esos fenómenos de la política que interesan a la colectividad. El intercambio es el que determina el valor de las cosas; y es lo que conocemos como liberalismo o neoliberalismo para lo cual el Estado debe dejar hacer y autolimitar su intervención.

Por tanto, la gubernamentalidad liberal tiene como finalidad evitar la revuelta social producto de la escasez entendida como un estado de penuria que tiene la propiedad de engendrar un proceso que dilata y tiende, por falta de otro mecanismo que la detenga, a prolongar y acentuar el alza de los precios. Y puede ser revertido “dejando hacer a las fuerzas de la economía (el mercado)” representado en actores económicos que ofrecen satisfacción de la necesidad de una manera mercantil. El gobierno, para ello, debe recurrir a dispositivos de disciplinamiento incrementando las fuerzas de seguridad y las medidas coercitivas; o mediante dispositivos de seguridad centrados en el dejar hacer y donde su poder trabajará a pleno y sin límites (Foucault, 2009) otorgando espacios de “libertad” controlados.

La ciudad de Córdoba se encuentra gubernamentalizada con dispositivos propios de la razón de Estado, descrita por el sociólogo francés y administrado durante el periodo abordado aquí por la predominancia de un arte de gobernar neoliberal, en el marco de avance de formas de Estado Postnacional Shumpeteriano de work-fare, que posibilitan el extractivismo económico y la financiarización de la economía (Jessop, 2008), y por tanto la proliferación de contraconductas instituyentes desde organizaciones sociales con el fin de satisfacer necesidades con componentes económicos, pero no necesariamente prioritarios en sus intereses.

### **Entre la “Córdoba del Orden” y la gubernamentalidad financiera: Hay otra Córdoba**

La “Córdoba del Orden” (Gómez Pucheta, 2020, p.91) es el imaginario que sintetiza los idearios del arte de gobernar neoliberal, remite al orden autoritario heredado de la última dictadura cívico-militar y se asocia a la “Córdoba de las Campanas” (Tcach, 2010, p.8) que representa la ciudad “patricia y de la Sagrada Familia”; pero también, al discurso de achicar el Estado, reducirlo en su capacidad para hacer y construir subjetividades relacionadas a una sociedad de corte bienestarista, con garantías y satisfacción de derechos en base a dispositivos institucionales de seguridad e igualdad.

Este imaginario social, que cuenta con discursos, materialidad reificadas y referentes políticos y sociales que con matices y asunciones diversas implementaron en lo político (La Serna, 2011) un orden que permite la expansión del mercado en detrimento de la población que subjetivamente valora positivamente el trabajo y se referencia en los imaginarios que tienen como hechos fundantes la Reforma del 18 y el Córdoba. Por otro lado, subordina el consenso social por la idea de control. La expansión de este imaginario genera la contradicción de intereses sociales, anteponiendo los sectoriales sobre los colectivos.

En este sentido, Juan Agüero (2013, p.91) identifica como gubernamentalidad financiera al periodo neoliberal que tiene como punto de inflexión a la crisis mundial del petróleo de 1973 y en la Argentina, el gobierno de Carlos Menem en los '90 y el reciente gobierno de Cambiemos. Este modo de ejercicio del poder se caracteriza por la globalización económica, los mercados financieros y los gobiernos corporativos (gobiernos de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la

alianza estratégica que asigna roles y funciones a los Estados en el planeta). Como mencionábamos este arte de gobernar tiene su correlato en las ciudades.

Es así, que el dispositivo del desarrollo local como política de descentralización adquiere relevancia institucional produciéndose nuevas subjetivaciones, inequidades y por tanto de contraconductas que requieren de la atención de los gobiernos locales (La Serna, Moreyra Slepoy, Echevarri, 2011, p.149), modificando lo institucional (Castoriadis, 2010), es decir, la razón del Estado municipal. Como contraconducta se vislumbra la emergencia de heterotopías<sup>3</sup> urbanas y manifestaciones públicas que reivindican el “Nunca Más” desde organismos de derechos humanos como Madres y Abuelas de Plaza de Mayo e H.I.J.O.S, que cada 24 de Marzo superan su convocatoria; las marchas surgidas durante el gobierno de Cambiemos en contra de la reducción de penas a los genocidas de la última dictadura militar<sup>4</sup>; la “Marcha de la Gorra” (Bonvillani, A. Ed., 2015) que año tras año reclama por la persecución policial que sufren los jóvenes de los barrios populares de la ciudad; el “Ni una Menos” frente a la violencia machista y patriarcal; la “Ola Verde” que impulsa la interrupción libre, gratuita y voluntaria del embarazo; la Coordinadora en defensa del bosque nativo y las múltiples manifestaciones contraconductuales que promueven el consumo de alimentos orgánicos, huertas orgánicas colectivas y solidarias, recicladores urbanos, bioconstrucción como solución de acceso a la vivienda<sup>5</sup> entre diversas expresiones culturales que practican el derecho a la ciudad instituyente y sin permiso, mostrando que hay en la sociedad un movimiento instituyente creciente y emergente de la oscuridad a la que el “orden” quiere confinar.

### **Córdoba es una isla ¿amurallada?**

Desde diferentes vertientes ideológicas subyace la idea de Córdoba como una suerte de ciudad-Estado, a la que recurrieron go-

<sup>3</sup> Foucault utilizó este concepto en una conferencia que llevó por título ‘El espacio de los otros’ y fue ofrecida en el Centro de estudios Arquitectónicos en Marruecos en el año 1967. Aquí es donde desarrolla su concepto de heterotopía: que usa para describir ciertos espacios culturales, institucionales y discursivos que de alguna manera son “otros”: perturbadores, intensos, incompatibles, contradictorios o transformadores.

<sup>4</sup> Diario La Nueva Mañana.(11/05/2017) Más de 120 mil personas marcharon en Córdoba en repudio al beneficio del 2x1. <https://lmdiarario.com.ar/contenido/13815/10m-marcharan-hoy-en-cordoba-y-el-pais-contra-el-beneficio-del-2x1>

<sup>5</sup> Vía Córdoba. (18/07/2017) Así quedó la casa hecha con botellas de gaseosa descartables en Córdoba <https://viapais.com.ar/cordoba/165568-asi-quedo-la-casa-hecha-con-botellas-de-gaseosa-descartables-en-cordoba/>

bernadores e intendentes para rivalizar con el centralismo porteño.

Así para los reformistas, Córdoba es una “isla democrática” en la que resaltan virtudes cívicas y ciudadanas; para revolucionarios en los 70, era la “capital de la patria socialista” y para conservadores, estaba predestinada a ser la “Roma de América del Sur” (Tcach, 2010; Gómez Pucheta, 2020). Como representaciones de lo expresado, podemos prestar atención a los gobiernos radicales de Ramón B. Mestre (1983-1991) y de Rubén A. Martí (1991-1999) que marcaron una etapa en la ciudad que caracterizamos como la síntesis aglutinante de imaginarios cordobeses y que desde diferentes discursos oficialistas y opositores confluyeron en la idea de que “Córdoba, es una isla” (Gómez Pucheta, 2020, p.75).

En tal sentido, los gobiernos de la UCR impulsaron la demanda instituyente que buscaba satisfacer la carencia de libertades que fueron obstruidas por la dictadura cívico-militar, promoviendo la recuperación del espacio público con obras en la ciudad, centros de participación comunitaria, acceso a la atención primaria de salud y educación pública con un sistema municipal de base territorial en barrios populares bajo la consigna “desde la periferia al centro”. Estos gobiernos implementaron dispositivos gubernamentales cuando existía un Estado que disponía de una relativa administración centralizada y fueron gradualmente adhiriendo al dispositivo que se expande con el imaginario neoliberal y que se resumía como “modernización del Estado”, “planificación urbana” y “descentralizar la administración” (Leyba y Blanas, 1999).

En aquel momento, con relativa autonomía Córdoba lograba sortear los dispositivos económicos y financieros instaurados por el régimen nacional, tanto en el proceso hiperinflacionario bajo la presidencia de Raúl Alfonsín y la etapa hegemónica neoliberal durante la presidencia de Carlos Menem desde 1990. En consecuencia, Córdoba “era” una Isla a la que las aguas del neoliberalismo llegaban indefectiblemente para institucionalizarse con la Reforma del Estado impulsada por José Manuel De la Sota, con hechos significativos como la reforma de la constitución provincial en el 2001 y la ley que se conoció públicamente como “Ley Bodega”<sup>6</sup> por el voto del Senador provincial que posibilitó su aprobación, apartándose del bloque por el que accedió a su banca y posibilitaría al oficialismo de Unión por Córdoba a aprobar la ley de privatizaciones, cuando le faltaba un voto para sancionarla. Luego Jorge Bodega

<sup>6</sup> Gutiérrez, M. (01/08/2001) Diario Página 12. Bodega, el candidato del voto de 400.000 dólares. <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-08/01-08-26/pag10.htm>

fue incluido en la lista de constituyentes para la reforma constitucional transformando el poder legislativo provincial bicameral a unicameral, haciendo caducar los mandatos de los diputados electos en 1999. Este acto podría significar simbólicamente y materialmente el acontecimiento institucional que posibilitó la reestructuración institucional del Estado provincial, con el consecuente impacto en la Municipalidad de Córdoba, por ser el Estado de la capital provincial y territorio sede de los principales organismos de gobierno de la provincia. Unión por Córdoba, continúa gobernando luego de 20 años; la isla con esto habría sido amurallada.

Un elemento a destacar con la existencia de una Cámara de Diputados y otra de Senadores Provinciales, el tratamiento de las leyes provinciales contaba con el posicionamiento de diferentes referentes oficialistas y opositores lo que permitiría la democratización de voces en el tratamiento legislativo; además de la renovación de la dirigencia partidaria en la provincia. Con la reforma que redujo el poder legislativo a unicameral, donde el oficialismo cuenta con mayoría absoluta, el volumen del tratamiento legislativo parece haber menguado su trascendencia en la agenda pública.

### **Los orígenes del discurso de Orden en la gubernamentalidad neoliberal**

En el marco de una creciente desaprobación de las políticas nacionales por el crecimiento de la escasez económica y el desempleo a fines de la década de los '90; el 20 de diciembre de 1998 nace Unión por Córdoba, alianza que llevó como candidato a gobernador a José Manuel de la Sota en la Provincia, derrotando a la Unión Cívica Radical que gobernaba desde 1983. Su conformación partidaria inicial incluyó al Partido Justicialista (tendencia peronista), a la Ucedé (tendencia liberal), a la Acción para el Cambio (Apec-de tendencia desarrollista) y al Partido Demócrata Cristiano.

La coalición se materializaba en las listas de candidatos con De la Sota como Gobernador y German Kammerath de la Ucedé como Vice. El 12 de Julio de 1999 asumieron la primera magistratura provincial, con fuerte presencia de discursos que reivindicaban los beneficios de la "economía de mercado", el achicamiento del Estado y el desprestigio de la política. A poco de asumir el vicegobernador, renunció al cargo para ser candidato a intendente de la ciudad, cargo al que asumiría cinco meses después (el 10 de diciembre del mismo año). En consonancia con la campaña pro-

vincial, Kammerath centró su gestión a la reducción de un 30% en las tasas municipales y la idea de privatizar servicios y tareas realizadas hasta ese momento por la administración del Estado<sup>7</sup>. Ya al final de la gestión y enfrentado con su padrino político (De la Sota), la gestión mostraba "el colapso de la red cloacal -que se traduce en sucesivas inundaciones en los barrios de la capital-, la crisis del sistema de transporte público de pasajeros, inseguridad (...) una comuna endeudada en \$300 millones y una ciudad con más del 20% de indigencia, concentrado en el Gran Córdoba"<sup>8</sup>.

La gestión de Kammerath, entre procesos de revocatoria del mandato (previstos en la Carta Orgánica Municipal- Art. 146), intentos de privatización de servicios y denuncias por su desempeño, presenta una paradoja de destacar. En la crisis del sistema de transporte de su gobierno, ante la falta de respuesta de los sectores económicos que optaban por la especulación financiera ante la inversión productiva y de servicios, fue el Estado el que debió responder ante el acontecimiento de escasez por la quiebra del sistema de transporte público con la creación de TAMSE (Transporte Automotor Municipal Sociedad del Estado). Es decir, fue el Estado quien haciéndose cargo de los corredores que dejaba la UTE (Unión Transitoria de Empresas) Ideal- San Justo, creando la empresa municipal que comenzaría a funcionar con 70 colectivos alquilados, absorbiendo los empleados de la empresa caída y sin la posibilidad de realizar inversiones de capital.

En tanto, que el Estado ante la imposibilidad de un gobierno que centraba su gestión en la expansión del mercado como forma de gestionar los servicios públicos, debió recurrir a su potestad institucional contradiciendo el arte de gobernar al que adhería la gestión de turno para garantizar el transporte público y el derecho a la movilidad urbana de los pobladores de la ciudad.

Sin embargo, ante el desempleo y caída sistemática de ingresos que sufría la población (llegando los índices de desempleo al 40% de la PEA en el año 2002), la expansión de soluciones informales y actividades por cuenta propia de los desocupados se convertían en vitales para paliar la crisis. Por tanto, los remises y combis informales gestaron un fuerte conflicto entre trabajadores ya que taxistas incluidos en el sistema cuestionaban al Estado su permisividad a la

<sup>7</sup> Versión Taquigráfica del Concejo Deliberante del 10 de Diciembre de 1999.

<sup>8</sup> Ybarra, G. (4 de Octubre de 2003). Las elecciones de mañana en Córdoba. En plena veda, fuertes cruces entre De la Sota y Kammerath. Diario La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/politica/en-plena-veda-fuertes-cruces-entre-de-la-sota-y-kammerath-nid532963/>

actividad informal.

Es en ese marco, caracterizado por el achicamiento del mercado por la crisis nacional y el extractivismo urbano promovido por el gobierno municipal por un lado; y el ajuste del Estado por otro, producto de la reducción en la recaudación, que la ciudad sufrió un acontecimiento de origen político que modificó el imaginario de la sociedad cordobesa: la razón del Estado municipal se proyectó difusa entre sus pobladores producto de un arte de gobernar de clara perspectiva neoliberal, donde la pérdida de control del Estado parece proyectarse en las siguientes gestiones de gobierno.

### **El Frente Nuevo, que no fue**

Con la renuncia a la presidencia de Fernando de la Rúa (diciembre de 2001), comienza un periodo de reconstrucción institucional y Córdoba reacciona en consonancia con el momento político que en la Nación significó la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), eligiendo a Luis Juez en la intendencia y a Daniel Giacomino como viceintendente (2003—2007).

Como emergente de la crisis del 2001, que tuvo como síntesis discursiva la consigna “que se vayan todos” producto del descontento social de una década de permanente pérdida de derechos; en la ciudad de Córdoba Luis Juez, logró romper el bipartidismo cordobés con la conformación de un nuevo frente electoral (Partido Nuevo) en el que confluían sectores del imaginario referenciado en la “Córdoba de la Reforma” y la “Córdoba revolucionaria” con ascendencia en el peronismo del que provenía Juez. Con un liderazgo carismático y un discurso que caricaturizaba al cordobés varón, que gusta del folclore del fútbol y el humor popular, posibilitó que con una estructura personalista, Luis Juez consiguiera un triunfo histórico que desplazaba del poder al radicalismo y el justicialismo, quienes se disputaron el poder provincial desde la segunda mitad del siglo pasado. En medio de un contexto socio, político y económico caracterizado por la escasez de recursos y servicios, logró resolver el caos en el servicio de transporte dejado por su antecesor y dejar una imagen positiva de su gestión, lo que le permitió ser candidato a gobernador y que su candidato Daniel Giacomino alcanzara la intendencia de la ciudad.

A poco de asumir, este último, se distanció de su mentor político lo que provocó que su gestión sea turbulenta, con una altísima rotación de funcionarios al despojarse de sustento político en el terri-

torio de la ciudad que le brindaba el juecismo y no reemplazado por la opción kirchnerista a la que adhirió. Sustentado en los relativos equilibrios alcanzados por Juez en la administración pública municipal, la prestación de servicios, destacándose ampliamente por la expansión de la empresa de transporte TAMSE, que logró brindar el servicio en los barrios más alejados del centro con colectivos nuevos y sostener el sistema de trolebuses (iniciado por Mestre padre en 1989 y que cuenta con la particularidad de ser conducido por mujeres) y la creación de una empresa estatal de recolección de residuos sólidos urbanos, con la que Giacomino alcanzó otra acción contraconductal para el arte de gobernar neoliberal.

De esta manera, al igual que en el gobierno de Kammerath que se produce la escasez del mercado para satisfacer la prestación del sistema de transporte; a poco de asumir Giacomino debe resolver un problema que heredó de su antecesor por falencias, deficiencias del servicio y con una deuda millonaria que el municipio mantenía con la empresa Cliba (propiedad del Grupo Roggio<sup>9</sup>), la cual era prestataria de la gestión de los residuos sólidos urbanos desde la década de los 80 en la ciudad.

Como consecuencia, en febrero del año 2009, ante la escasez de oferentes para satisfacer el pliego de licitación que proponía una gestión integral que superara la lógica lineal del metabolismo urbano<sup>10</sup> (Higueras, 2009; Díaz Álvarez, 2014) para incorporar la generación energética, compostaje de residuos orgánicos y recuperación de materiales con perspectiva de inclusión social, el Estado debió crear CReSE (Córdoba Recicla Sociedad del Estado), que a los meses de funcionamiento logró satisfacer la prestación de servicios y avanzar en proyectos de generación de energía<sup>11</sup> con los residuos. Ello permitía abordar diferentes problemas: el tratamiento de residuos que actualmente se depositan en el enterradero de Piedras Blancas, es decir, tratamiento de residuos y enterramiento; con el beneficio de obtener energía eléctrica para proveer a la ciudad. Finalmente, el proyecto no prosperó<sup>12</sup>.

9 Grupo Roggio: <https://www.roggio.com.ar/nuestras-empresas.php>

10 Es la idea de analizar la ciudad como un ecosistema. Es una idea de interés cultural y científico, en la que se busca sustentabilidad energética y de recursos aportando a la economía circular. Ver: La ciudad como ecosistema urbano. Ester Higueras Profesora de Urbanística y Ordenamiento del Territorio. ETSAM, UPM y del Master de Medio Ambiente y Arquitectura Bioclimática (MayAB). <https://core.ac.uk/download/pdf/148664455.pdf>

11 Diario El Cronista (14/05/2010) Córdoba usará basura para generar energía. <https://www.cronista.com/impresageneral/Cordoba-usara-la-basura-para-generar-energia-20100514-0020.html>. Copyright © www.cronista.com

12 Taller Ecologista (03/08/2010) Cae proyecto de incineración en Córdoba mientras au-

A pesar de que la gestión Giacomino logró administrar la conflictividad que producía la carencia del servicio de recolección de residuos, se instaló la representación de un gobierno “desordenado”, producto de un inusual recambio de funcionarios, falta de eficacia para las demandas del momento; lo que fue utilizado por actores políticos, sociales y de medios de comunicación como una síntesis de la experiencia política que lograba vencer al bipartidismo en Córdoba. Montada en esa imagen amplificadas discursivamente por los medios de comunicación, la Unión Cívica Radical logra retornar y gobernar la segunda ciudad del país por dos periodos, haciendo uso del apellido Mestre como estrategia y apelando a la memoria aún fresca en el imaginario social, de las gestiones radicales.

### **El radicalismo de la gubernamentalidad financiera**

En el primer discurso de apertura de sesiones ordinarias en el Concejo Deliberante, el flamante intendente Ramón Mestre (hijo) definió a la situación encontrada como “la tormenta perfecta”, y anunció que habría que “vivir con lo nuestro”, aludiendo a su política de austeridad que comprendería las privatizaciones del transporte y el tratamiento de residuos. Así fue que las empresas LUSA y COTRECO se harían cargo de la recolección de basura y CReSE quedaría con los empleados del enterramiento. Siendo la disposición final de los residuos proyectada para que sea responsabilidad gubernamental de un ente interjurisdiccional. Por último CReSE, gestionaría un programa que tenía continuidad desde la gestión anterior, consistente en la diferenciación de residuos con inclusión social en articulación con cooperativas de recolectores urbanos. De esta manera, la empresa municipal CReSE quedó reducida a una mínima expresión de lo que fue en su proyección inicial. A partir de ese momento, los funcionarios hablaron de CReSE como “la CReSE residual”.

En relación a los corredores del Servicio de Transporte Urbano de Pasajeros (TUP) prestados por TAMSE luego de años de capitalización por el Estado Municipal, fueron concesionados a las empresas Autobuses Santa Fe y ERSA, que junto a los corredores que ya explotaba la empresa Coniferal S.A., conformarían un sistema privado de prestación.

Pero tal vez, lo más significativo ante la descripción de ruinas

---

toridades insisten en uso de tecnología riesgosa. <https://tallerecologista.org.ar/cae-proyecto-de-incineracion-en-cordoba-mientras-autoridades-insisten-en-uso-de-tecnologia-riesgosa/>

y desfinanciamiento del municipio descripto por el gobierno, fue la implementación de tecnologías financieras. Durante los años 2012 y 2013, se renegociaron deudas y contratos con prestadores - que incluye a los cambios en las empresas estatales - dando paso a la gubernamentalidad financiera. Esta tecnología de la gubernamentalidad es comprensible en la red de comercio, mercados e intercambios poblacionales que conforman las ciudades. El lugar y el rol de estas se encuentran definidos por esas tecnologías de poder que utilizan estratégicamente para ese posicionamiento y por las contraconductas y resistencias instituyentes por parte de los diferentes actores de la sociedad.

Córdoba, durante el periodo de estudio, incrementó su participación y protagonismo en la Red de Mercociudades, en la Red de Ciudades Educadoras (entre otras) y debido a su ubicación geográfica, es parte del corredor bioceánico a una distancia equivalente del Pacífico y el Atlántico, adquiriendo “renovadas” potencialidades comerciales y financieras. Estas características vinculan a la ciudad con la gubernamentalidad financiera global, ya que la conformación de redes y organizaciones regionales que tuvieron su surgimiento y crecimiento en la década de los '90, como una característica de la globalización, posibilitaría la expansión de grandes corporaciones transnacionales, la mundialización de la banca, junto con la democratización informática y las telecomunicaciones.

En el año 2013, el intendente Mestre (h) anunció como “(...) medidas adoptadas para superar la crisis (...) la consolidación de deuda y verificación de obligaciones, asumir deudas no reconocidas por gestiones anteriores, acuerdo con los acreedores a fin de reprogramar los pagos, que serán atendidos con los Títulos de Consolidación Municipal que cotizan en Bolsa. La reprogramación de pasivos fiscales con otras jurisdicciones. Y la reprogramación de otros pasivos financieros, como por ejemplo las cuentas especiales.”<sup>13</sup>

Las medidas adoptadas en el marco del Plan Económico-Financiero de corto plazo, como así también de mediano, consistieron en la emisión de Letras de Tesorería para cubrir las necesidades de liquidez coyuntural y estacional<sup>14</sup>. Así también se anunció la implementación de mecanismos de “pago diferido que operan en mercados abiertos, regulados, patrocinados y avalados (...) y la creación de fondos específicos a fin de asegurar la aplicación de recursos

---

13 Discurso del Int. Mestre (h) en la apertura de Sesiones Ordinarias del Concejo Deliberante, el 1° de Marzo de 2013. Versión Taquigráfica.

14 Versión Taquigráfica apertura de Sesiones Ordinarias en el Concejo Deliberante 2013.

críticos (para Reparación Urbanística- FORU, para la prestación de servicios básicos y pago de salarios-FOGA, seguridad ciudadana correspondiente a luminarias y semáforos- FOSEC, catástrofes, la concreción de obras de red cloacal- FOSAC, entre otros).

¿Qué son estos fondos? Razmig Keucheyan (2016, p.71) lo explica como una decadencia de la rentabilidad del capital, propio del momento histórico que vivimos. Ante esto se producen dos reacciones; por un lado, se privatiza todo lo que hasta ahora escapaba al mercado tal como los servicios públicos. Privatizar significa someter a la lógica de la ganancia para tratar de que el capital vuelva a tomar su camino de ascenso, en consonancia con la privatización de TAMSE y CRESE. Y la segunda tecnología de poder es financiarizar, que es la inversión no ya en la economía “real o productiva”, cuya tasa de ganancia se encuentra a la baja, sino en los mercados de dinero, la cual permite la realización de ganancias ficticias, hasta el momento en que sobreviene la crisis.

### **Ahora Hacemos: El regreso de la nueva Unión por Córdoba**

Luego de casi dos décadas de gobierno en la provincia y del triunfo electoral que posibilitó a Kammerath ser intendente con el apoyo del espacio liderado por José Manuel De la Sota, la ciudad vuelve a ser gobernada por el mismo espacio político. Ante la muerte de su líder<sup>15</sup>, su sucesor, el Gobernador Schiaretti, refunda la alianza llamándola “Hacemos por Córdoba”<sup>16</sup>, en una asociación a la imagen de sus gestiones como gobernador caracterizada por la realización de obras monumentales, celebradas por muchas y cuestionadas por otras por carecer de las valoraciones técnico-administrativas, entre ellas, la evaluación de impacto ambiental<sup>17</sup>.

A posterior, Martín Llaryora asumió el 10 de diciembre de 2019<sup>18</sup>, declarando la emergencia económica y ambiental, la descentralización de la administración y la concreción de un viejo proyecto, el ferrourbano. Al momento de redactar este trabajo, han transcurrido

15 Murió José Manuel de la Sota. (16/09/2018) Diario La Voz. <https://www.lavoz.com.ar/politica/murio-jose-manuel-de-sota>

16 La renovada alianza incluyó a 12 partidos: El Partido Justicialista, Acción para el Cambio (APEC), el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Fe, el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), la Unión Vecinal Federal (UVF), el Partido Compromiso Federal el Partido Liberal Republicano, el Partido Socialista, el Partido GEN, el Partido Intransigente, y el Partido de la Concertación FORJA.

17 Rechazo a la construcción de una autovía que afectará a las sierras y el bosque nativo. (27/03/2018) Agencia FARCO. <https://agencia.farco.org.ar/noticias/rechazo-a-la-construccion-de-una-autovia-que-afectara-a-las-sierras-y-el-bosque-nativo/>

18 Versión taquigráfica del Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba del 10/12/2019.

ocho meses desde su asunción, se declaró la pandemia mundial por COVID-19 y el gobierno enfrenta conflictos con todos los sindicatos con los que tiene vinculación (municipales, colectiveros y recolectores de residuos), sin poder mostrar grandes logros, se observa la recurrente necesidad de resolver problemas ambientales en la ciudad, como cloacas, basurales a cielo abierto, la movilidad pública (en particular el transporte público de pasajeros) y la concesión del Jardín Zoológico.

### **La agónica recurrencia en el arte neoliberal de gobernar**

La cotización en la Bolsa de los Fondos de la Ciudad de Córdoba es el ingreso a la gubernamentalidad financiera, que es un nuevo “orden” autopoietico, es decir autorreferencial y cerrado. En el que los dispositivos de poder se manejan desde al campo externo del Estado, por actores financieros de difícil identificación.

Keucheyan (2016) nos dice que estos fondos posibilitan la obtención de ganancias importantes hasta el momento en que se presente la crisis de los ciclos del capital, en tanto se describe a la gubernamentalidad financiera como autopoietica, cuyos elementos son la globalización, los mercados financieros y los gobiernos corporativos (Agüero, 2013, p.148), todos elementos producidos por el sistema del cual son constitutivos. El funcionamiento cerrado y extractivista de su capitalización, deja en un marco de incógnita el lugar de la población.

En tanto que los gobiernos apelando a las herramientas del momento, ganan tiempo y administran en parte el problema de las revueltas sociales anunciando y persiguiendo la concreción de obras que en la gubernamentalidad fortalecen las lógicas de capitalización de actores económicos que obtienen el plusvalor de las tierras urbanas para ingresarlo en los sistemas financieros.

Consecuentemente, en el plano de lo político la recurrencia discursiva de los últimos intendentes al Orden (Mestre (h) invitó a “Ordenarnos” y “Poner Orden” y Llaryora anuncia una “Planificación Ordenada), se asocia con la idea de concretar obras. Esto significaría, para los funcionarios, la reducción de la conflictividad social; apartando de la visión del arte de gobernar, la distribución de derechos intangibles que son las principales demandas y manifestaciones contraconductuales del periodo. A su vez, el arte de gobernar neoliberal en la ciudad, encuentra como dispositivos de poder a las fuerzas policiales con control y disciplinamiento de los

sujetos disonantes con el “orden” estético de las fuerzas políticas gobernantes. Sintéticamente, la manera de administrar la escasez de derechos, es contenida mediante el biopoder (Foucault, 2007) implementada desde la gubernamentalidad, mediante dispositivos de segregación territorial, exclusión social, control y vigilancia. Para los pobres, disciplinamiento; para los sectores medios, seguridad controlada mediante la comercialización y para los altos, posibilidades financieras.

Si bien, hubo alternancia partidaria en los últimos 20 años, es perceptible la recurrencia discursiva y la constante conflictividad social a lo largo del periodo estudiado en relación a temas ambientales que desde los gobiernos son percibidos como problemas económicos, en consonancia con el arte de gobernar imperante. Por último, la escasez explícita y repetida respecto de problemas socioambientales de los gobiernos en el periodo estudiado; los cuales fueron diagnosticados con soluciones económicas, como por ejemplo: cloacas, transporte público (movilidad urbana), tratamiento de residuos sólidos urbanos, disposición final de residuos sólidos urbanos, acceso al agua potable, hábitat y vivienda, entre otros como insuficiencia de espacios verdes, recreativos y déficit de arbolado público.

El arte de gobernar neoliberal no ha logrado satisfacer la demanda, aún alternando partidariamente y en estilos de gobierno, y por el contrario provocando la contraconducta social que llega a cuestionar la razón de Estado municipal, ante la autolimitación o imposibilidad de encontrar respuestas. Todas carencias materiales asociadas a demandas intangibles o derechos, como reconocimiento de identidades diferentes, inclusión social y territorial. En otras palabras, la necesidad de tener derecho a la ciudad, de gozar de su espacio público y la posibilidad de practicar una urbanidad colectiva sin distinciones.

### **Pandemia ¿y después...?**

En 1990 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, elaboró un documento de distribución restringida en la que se arriba a la conclusión que vivimos en una etapa de escasez de recursos, de fronteras para expandir la base económica, y para eliminar nuestros desechos, pero sobre todo de instituciones para hacer frente a la crisis. Crisis que define como ecoambiental y ecopolítica ya que se manifiesta en la vida social, económica, ecológica y cul-

tural<sup>19</sup>. La pandemia de COVID-19 y sus efectos sociales, económicos y ambientales se presentan como un nuevo acontecimiento de expansión de la escasez. Y en la gubernamentalidad, el saber principal de la economía política parece no alcanzar para incorporar la diversidad socioambiental para poder administrar la economía y de esta manera gobernar.

La crisis ambiental, climática y sanitaria ¿Está forzando una nueva razón de Estado? ¿Podría darse una reformulación de la razón de Estado? ¿Cuál es el sentido de verdad? ¿Puede desarrollarse una reformulación del saber de gobernar?

En las primeras décadas del siglo, por la ecopolítica de los pueblos originarios, Bolivia y Ecuador modificaron sus constituciones incorporando el “Buen Vivir” y la protección de la Madre Tierra, haciendo que la naturaleza sea un sujeto de derecho. En el mundo proliferan fallos judiciales que dan ese estatus a ríos, montañas y espacios de rica biodiversidad. Incluso con la presencia de la pandemia, líderes mundiales definieron defender la vida, relegando la economía a un segundo plano. En Nueva Zelanda, la primer ministra<sup>20</sup> modificó el presupuesto para redefinir metas, priorizando el bienestar y relegando el desarrollo económico, afirmando que este último no garantiza el bienestar de la sociedad.

En nuestra ciudad se expande el imaginario y proliferan organizaciones en defensa del bosque nativo, la agricultura orgánica, la movilidad sustentable, la reutilización de materiales, la reducción de residuos y el reciclado, la generación de energías libres de carbono y la construcción sustentable. Todas estas soluciones pragmáticas que recuperan saberes y crean nuevos (Santos, 2009, p.98) modificando las relaciones sociales entre sí y con la naturaleza de un modo simétrico.

La emergencia de la pandemia, como un acontecimiento que determina un antes y un después, expone la modificación de estrategias en el arte de gobernar para administrar la revuelta social producto de la escasez; que la cuarentena como dispositivo expande en la población. Sin embargo, el límite en la razón de Estado, desde este acontecimiento deja de ser impuesto por el mercado o la eco-

19 NU. CEPAL. División de Desarrollo Social. (1990) La ecopolítica del “desarrollo sustentable”: una visión latinoamericana de la agenda global sobre el medio ambiente. ONU: LC/R.917

20 Pijamasurf (05/30/2020) Nueva Zelanda: el país cuya prioridad es el bienestar y no el crecimiento económico. [https://pijamasurf.com/2020/05/nueva\\_zelanda\\_el\\_pais\\_cuya\\_prioridad\\_es\\_el\\_bienestar\\_y\\_no\\_el\\_crecimiento\\_economico/?fbclid=IwAR1Ew8n2oVtvN63S5D-mcodJyJky3Ki33SLcyiK\\_4BBCxGn6f\\_6VWasg81g](https://pijamasurf.com/2020/05/nueva_zelanda_el_pais_cuya_prioridad_es_el_bienestar_y_no_el_crecimiento_economico/?fbclid=IwAR1Ew8n2oVtvN63S5D-mcodJyJky3Ki33SLcyiK_4BBCxGn6f_6VWasg81g)

nomía, en esta oportunidad lo pone la naturaleza con un virus.

De igual forma, ese límite puede estar dado por un evento meteorológico: una sequía que restrinja el aprovisionamiento de agua potable a la ciudad, una tormenta que inunde arterias e imposibilite el intercambio de mercancías, etc. En estas circunstancias, el gobierno debería optar entre defender la sociedad o defender el mercado; la experiencia muestra que la racionalidad de un arte de gobernar con eficacia, debería incorporar la ecopolítica, es decir, una mirada integral que contemple el ambiente donde la población está desarrollando todo tipo de intercambios.

La creciente demanda por el acceso a un medio ambiente sano y el reconocimiento igualitario de las mujeres y las opciones de género, parecen coincidir con la necesidad de un arte de gobernar ecopolítico, en el que el derecho a la ciudad (Lefebvre, 1969) puede sintetizarse en el acceso al derecho a la vida, a concebir el bienestar general por los intereses particulares desde la estrategia de poder ser partícipes y constructores de la realidad por parte de la población; siendo el Estado el garante en equilibrar las relaciones y la satisfacción de los derechos sin distinciones de ningún tipo.

Por otro lado, la acción preventiva y reparadora de los daños ocasionados a la naturaleza se presenta como una prioridad en la agenda de los gobiernos, especialmente en los locales. Dotar de sustentabilidad a la ciudad, siendo este espacio un ecosistema artificial que requiere ser provisto de energía, agua y toda clase de materiales orgánicos e inorgánicos para reproducirse, es vital para que los acontecimientos de escasez no sean una constante. Ante la modificación de las condiciones, gobernar sería expandir la naturaleza, promover la abundancia del ecosistema y la diversidad frente a la escasez que promueve el mercado en su lógica de acumulación, agravado por las restricciones impuestas en la pandemia.

De esta manera, la creación de una economía basada en la satisfacción de necesidades por sobre la obtención de excedentes que alcance a la mayoría de la población, podría recrear mayores espacios de libertad y recuperar la naturaleza para reducir el riesgo que implica el cambio climático; en otras palabras, la amenaza del límite que ésta impone.

La pandemia en tanto acontecimiento productor de escasez obliga al Estado a poner como razón de su existencia la preservación del ecosistema de la que la ciudad es parte. Siendo ésta, una maquinaria absolutamente dependiente de la capacidad de

regeneración de la naturaleza en que está emplazada. El arte de gobernar neoliberal implica continuar en el círculo vicioso de obtener recursos económicos del sistema financiero autopoiético y de la financierización de la naturaleza para un desarrollo que solo llegaría a minorías. Por lo tanto, un nuevo arte de gobernar requeriría de una identificación y acción ecopolítica, para dar respuesta a las múltiples y diversas demandas socioambientales y culturales, que la complejidad planetaria presenta en este momento histórico, en el que el ser humano varón, con rasgos europeos y capitalista deja de ser el propietario de todo lo que le rodea o pueda controlar. La globalización neoliberal hizo del mundo un lugar pequeño, pero la naturaleza mediante la pandemia parece poner límites a la ambición infinita por el desarrollo indefinido, en un mundo finito en el que debemos poder vivir.

## Bibliografía

- AGÜERO, J. (2013). Gubernamentalidad financiera. Misiones. Editorial Universitaria. Universidad Nacional de Misiones.
- AHUMADA, J. et al. (2014). Estudios sobre burocracia, estado y capitalismo. 1ºed. Córdoba. Ed. Brujas.
- CASTORIADIS, C. (2010). La institución imaginaria de la sociedad. Buenos Aires. Ensayo Tusquets Editores. 1º reimpresión Argentina.
- CORTES SALCEDO, R. et al. (2013). Serie Investigación IDEP Gubernamentalidad y Educación. Discusiones contemporáneas. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá -Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico – IDEP.
- DELGADO, M. (1999). El animal público. Barcelona. Editorial Anagrama.
- DELGADO, M. (2007). Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles. Barcelona. Anagrama Colección Argumentos.
- FOUCAULT, M. (1992). Microfísica del Poder. Madrid. Las Ediciones de la Piqueta. Tercera Edición.
- FOUCAULT, M. (2006). Defender la Sociedad. Argentina: Fondo de la Cultura Económica de Argentina.
- FOUCAULT, M. (2007). Nacimiento de la biopolítica. Buenos Aires. Fondo de la Cultura Económica.
- FOUCAULT, M. (2012). El Orden del Discurso. Argentina. Fabula Tusquets Editores. 3ª reimpresión Argentina.
- GÓMEZ PUCHETA, D. (2020). Córdoba y el Derecho a la Ciudad: ¿Quién tiene el poder? Córdoba Ed. Brujas.

HAN, B. (2014). *Psicopolítica*. Argentina: Herder.

KEUCHEYAN, Razmig (2016). *La naturaleza es un campo de batalla. Finanzas, crisis ecológica y nuevas guerras verdes*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual.

LA SERNA, C. (2011). *La cuestión de género en las políticas locales*. Buenos Aires. CICCUS.

LA SERNA, C. (et. al.). (2015). Entre lo político y la política, las significaciones del imaginario estatal kirchnerista. En *Los imaginarios estatales bajo la experiencia kirchnerista*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

LEYBA de Martí, B. y Blanas de Marengo, G. (1999). *¿Reforma o Liquidación del Estado?* Bs. As. Ed. Congreso de la Nación.

NOSETTO, L. (2013). *Michel Foucault y la política*. Buenos Aires: Edita Universidad Nacional de General San Martín. UNSAM EDITA.

SANTOS, B. de S. (2009). *Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento*. México: Siglo XXI: CLACSO.

TCACH, C. (coord.) (2010). *Córdoba Bicentenario. Claves de su historia contemporánea*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba. Centro de Estudios Avanzados. Córdoba.

VASILACHIS, I. (coord.) (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.

## Revistas

BONVILLANI, A. (et al.) *Editor literario* (2015). *Callejeando la alegría... y también el bajo: etnografía colectiva de la Marcha de la Gorra*. Córdoba. Encuentro Grupo Editor.

CARRIÓN, F. (2014). Conferencia. *Urbicidio o la noción del olvido*. En XV Seminario sobre Patrimonio Cultural. *Patrimonio y Territorio* (p.80-92). Chile: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos. Disponible en <http://www.flacsoandes.edu.ec/agora/conferencia-urbicidio-o-la-nocion-del-olvido>

DÍAZ ÁLVAREZ, C. (2014). «Metabolismo urbano: herramienta para la sustentabilidad de las ciudades.» *Interdisciplina* 2, núm. 2, p. 51–70

GRINBERG, S. (2007). *Gubernamentalidad: estudios y perspectivas*. *Revista Argentina de Sociología*, Vol. 5 Issue 8, p. 95-110.

IGLESIAS, C. (2012). *Justicia como redistribución, reconocimiento y representación: Las reconciliaciones de Nancy Fraser*. *Investigaciones Feministas*, (3), p. 251-269,

JESSOP, B. (2006). *¿Narrando el futuro de la economía nacional y el estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regula-*

*ción y la re-inención de la gobernanza*. Departamento de Sociología. Universidad de Lancaster, N° 7, p.7-44.

MARI, E. (1988, junio). *El poder y el imaginario social*. *La ciudad futura*, 11, p. 72-73.

SABATINI, F. & Brain, F. (2008, diciembre). *La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves*. *Revista Eure*, N°103, p. 5-26.

TECCO, C. & FERNÁNDEZ, S. (2008). *Espacios urbanos estigmatizados, segregación residencial y agenda pública local*. *Revista Administración Pública y Sociedad* N°. 16, IIFAP, UNC.

VERGARA, G. & GIANNONE, G. (2009). *Carreros, cartoneros, cirujas y algo más. Hacia un mapeo de los colectivos de recuperadores de residuos en la ciudad de Córdoba*. *Boletín Onteaiken* N° 7.

# **La excepción como norma: la experiencia de los “Convenios Urbanísticos” en la ciudad Córdoba. Neoliberalización, Estado y ciudad<sup>1</sup>**

*Magnasco, Miguel Ángel*

## **Introducción**

La institución “Convenios Urbanísticos” tiene una extensa utilización en los procesos de urbanización de grandes ciudades de todo el mundo. Sin embargo, las aplicaciones de esta forma de concertación público-privada para el desarrollo urbano son diversas y responden a las singularidades políticas y económicas de cada territorio. En este trabajo abordamos las características y efectos de su implementación en la ciudad de Córdoba. Nos interesa mirar, en particular, el rol del Estado local en sus regulaciones para habilitar excepciones a las normativas vigentes de usos de suelo, que permitieron un vertiginoso avance de megaemprendimientos inmobiliarios sobre áreas reservadas para fines no residenciales. Busca-

---

<sup>1</sup> Este artículo surge del Trabajo Final de la Especialización en Administración Pública Municipal y Provincial del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.  
Mail: miguemagnasco@gmail.com

mos, por un lado, observar la dinámica de la acción estatal para el desarrollo urbano y los posicionamientos que de allí se desprenden en relación a la tensión interés común versus interés particular. Y, por otro, mostrar el tipo de trama urbana que se fue configurando a partir de esas habilitaciones de cambio de usos de suelo, que tuvieron una cristalización institucional con la sanción de la ordenanza municipal 12.077 de “Convenios Urbanísticos”, aprobada en el año 2012. Nuestra intuición iniciática es que, a diferencia de otros casos de aplicación de la figura “Convenios Urbanísticos”, la versión local muestra debilidades en materia de controles externos e intra-estatales para la aprobación de intervenciones urbanísticas a gran escala, que refuerzan las marcadas desigualdades existentes en la ciudad en materia de acceso a bienes y servicios públicos. Las preguntas centrales que nos hacemos son: ¿Qué tipo de práctica estatal tuvo lugar a partir de esa nueva regulación de usos de suelo y qué orden político-económico de producción en el espacio urbano sedimentó ese régimen normativo? A lo largo de este artículo trabajaremos sobre estos interrogantes para aportar a la construcción de conocimientos sobre políticas públicas con perspectiva local.

## **1. Neoliberalismo, ciudad y Estado**

### **1.1. La neoliberalización de las ciudades**

Para entender la lógica bajo la cual son concebidos los “Convenios Urbanísticos” en la actualidad, necesitamos situarnos en el tipo de proceso que atraviesa en la actualidad la dinámica de las ciudades y del Estado. Siguiendo a Brenner, Peck y Theodore (2010), podemos decir que asistimos a un escenario de neoliberalización de los procesos sociales y estatales. Esto es: entender al neoliberalismo no como una etapa o como un programa cerrado de políticas, sino como un proceso tendencial, híbrido, abigarrado. Un proceso experimental que impacta de distintas formas en distintos territorios. Un proceso configurador de las subjetividades en torno a lo público, a las políticas y regulaciones, y a la vez, a los problemas públicos que el Estado debiera atender o desatender. Lo que subyace siempre es la formación de mercado allí donde no lo había, pero esa premisa básica del neoliberalismo, encuentra distintas estrategias y aplicaciones según el caso que se analice.

Los autores enseñan que los programas neoliberales de reestructuración capitalista nunca son impuestos en una forma ‘pura’,

porque siempre se los introduce en contextos político-institucionales que han sido moldeados significativamente por un legado de disposiciones regulatorias, prácticas institucionalizadas y arreglos políticos transmitidos a través del tiempo (2010, p.6) En este sentido, existe una gran probabilidad de que la evolución de toda configuración político-institucional tras la imposición de reformas neoliberales en materia de políticas estatales, muestre fuertes propiedades de dependencia de la trayectoria, donde la institucionalidad vigente configura de manera significativa el alcance y trayectoria de la reforma. Partir de esta base es importante para la presente indagación ya que permite dar cuenta de la forma que adoptó el desarrollo urbano en Córdoba y las resistencias ciudadanas generadas por las nuevas regulaciones y prácticas urbanísticas locales.

Por este motivo es preciso indagar acerca de las propias configuraciones que el neoliberalismo presenta en las ciudades. Los efectos expansivos –crecientemente desiguales– que produce en los grandes centros urbanos, generando por un lado, la profundización de problemas públicos tradicionales (mayor presión en la demanda general de servicios públicos), y por otro, la aparición de nuevas dificultades socioeconómicas (mayor segmentación social, dificultades de acceso al espacio público, guetizaciones, gentrificaciones) para las administraciones públicas, cuya capacidad operativa y financiera no se amplía en paralelo.

Se está dividiendo en partes separadas, en las que parecen formarse muchos «microestados». Los vecindarios ricos provistos de todo tipo de servicios, tales como escuelas exclusivas, campos de golf y de tenis y patrullas de policía privada que recorren el área continuamente, se ven rodeadas por asentamientos ilegales donde solamente se puede obtener agua en las fuentes públicas, no existen sistemas de evacuación de residuos ni de recogida de basuras, la electricidad solo está al alcance de unos pocos privilegiados, las calles se convierten en barrizales siempre que llueve y lo normal es compartir la vivienda entre varias familias. Cada fragmento parece vivir y funcionar autónomamente, aferrándose firmemente a lo que ha sido capaz de proveerse en la lucha cotidiana por la supervivencia. (Balbo, M.; 1993, p.22-23)

El neoliberalismo estructura la dinámica de las ciudades, sus

prácticas cotidianas, y la forma de vincularse y transitar que adoptan sus habitantes, generando un proceso de destrucción creativa (en términos de Theodore, Peck y Brenner; op. cit.) bajo la cual tienen lugar trayectorias urbanas que son geográficamente dispares, socialmente regresivas y políticamente volátiles (2009, p.3). Es decir, las ciudades se vuelven ciudades neoliberalizadas (2017, p.7), y están atravesadas hegemonícamente por un sesgo individualizante y empresarial. Esa configuración neoliberal produce, como decíamos antes, una proliferación de dificultades en la vida diaria de las ciudades y quienes las habitan.

Vivimos en ciudades cada vez más divididas, fragmentadas y proclives al conflicto. La forma en que vemos el mundo y definimos nuestras posibilidades depende del lado de la barrera en que nos halleemos y del nivel de consumo al que tengamos acceso. (Harvey, 2012, p.34)

Frente a esto, frente a ciudades neoliberalizadas, hay un ensayo de política pública también dominada por esa racionalidad. Es decir, una respuesta instrumental del neoliberalismo a los conflictos que ocasiona su propia lógica de funcionamiento: un urbanismo neoliberal (Harvey, D., 2007). Los “Convenios Urbanísticos” son, entonces, una herramienta que responde a ese diseño político-económico. En todas sus versiones, se insertan dentro -y son parte- de una racionalidad neoliberal de explotación del suelo (Cuenya, B.; 2016 en Carrión, F. y Erazo, J.; 2016, p.381). Su eje rector es la creación de más mercado, no la irrupción de otra manera de hacer ciudad. Es un dispositivo creado para que los modos capitalistas de uso de suelo tengan mayor sustentabilidad y factibilidad, no para representar una forma disruptiva de pensar los territorios y la vida en comunidad. Su objetivo es canalizar de manera ordenada -y con legitimidad jurídica- el crecimiento de las grandes urbes. El rol que cumplen los “Convenios Urbanísticos” en esa dinámica, es un rol de mejoramiento de las condiciones de productividad, no de disputa de esa hegemonía.

Representan una forma de procesar nuevas complejidades urbanas, pero que esta vez no reclaman por menos Estado y más Mercado, sino que exige regulaciones e intervenciones directas del Estado, un rol activo, un involucramiento directo (Jessop, B.; 2017, p.227).

## **1.2. La mirada desde el Estado: planificación, intervención y mercados**

La marca distintiva de los “Convenios Urbanísticos” reside en la concertación público-privada. Cabe preguntarse por qué aparece la necesidad de un establecimiento conjunto entre administración pública local y sector privado desarrollista, acerca del sentido que tomará el crecimiento de la ciudad. ¿De dónde surge esa combinación presentada como solución virtuosa? ¿A qué factores precedentes responde? Es decir, nos preguntamos sobre el origen del principio que funciona como piedra basal de esta concepción: la urbanización co-configurada entre los Estados locales y las corporaciones desarrollistas. Y aquí es importante posar la mirada desde el otro lado del mostrador, es decir, desde la mirada del Estado.

Lo que subyace al otorgarle un rol protagónico al sector privado, de doble comando con el sector público, es la idea de que el Estado, por sí solo, no puede responder a la alta demanda de transformaciones urbanas que exige el crecimiento poblacional, productivo y comercial en las grandes ciudades. O dicho de manera más explícita: no puede responder a los desequilibrios permanentes que genera la configuración neoliberal de las ciudades. Mirado en abstracto, las enunciaciones que argumentan a favor de la concertación público-privada, encuentra constataciones efectivas en el devenir del funcionamiento y el financiamiento de los Estados locales. Esas debilidades operativas - en particular vinculadas a la planificación- y financieras provocan un gesto obligado de apertura hacia otros sectores, a fines de no correr detrás de las modificaciones que produce la dinámica de expansión que tienen las grandes urbes en la actualidad. Una de las características actuales de configuración de la estatalidad en Argentina, es el incesante aumento de responsabilidades de gestión de lo público que asumieron los Estados locales, en consonancia con los procesos de descentralización subnacional pero también hacia el interior de las provincias. Es decir, los Estados municipales o comunas deben atender una mayor cantidad de problemas y desafíos de gestión, pero, paradójicamente, sin haber una redefinición de la distribución del financiamiento público entre niveles estatales (Cravacuore, 2004). Dicho sintéticamente, se atiende a más problemas con el mismo presupuesto de siempre. Esa es una tensión permanente que habita en el desempeño de los Estados municipales que ingresa en el orden de los debates

sobre capacidades estatales en el ámbito local. Y es una dimensión del análisis que toma aún mayor complejidad en grandes ciudades donde los núcleos problemáticos se extienden de manera incesante.

Entonces, hay un acoplamiento de dificultades (la expansión capitalista de las grandes ciudades y la configuración de la estatalidad argentina) que obligan a pensar en las capacidades de los gobiernos locales para realizar un mejor procesamiento de los problemas a los que deben hacer frente.

Emerge así, una necesidad urgente de pensar nuevas formas de gobernar ese complejo escenario de desafíos y nuevas configuraciones. En términos de Jessop, “nuevas formas de superar viejos y nuevos problemas que ni la intervención estatal de Posguerra ni la vuelta hacia las fuerzas del mercado parecían solucionar – cuando no los agravaban-.” (2017, p.228). Para ese debate de intervención estatal, aparecen marcos teóricos y referenciales en plena vigencia como es el de la *governance*. Iremos en particular sobre este concepto más adelante, pero lo mencionamos aquí, porque la propuesta de gobierno de múltiples intereses que supone la *governance*, aparece como respuesta a ese acoplamiento de dificultades del cual hablábamos anteriormente. Se trata de una forma de pensar y hacer la intervención estatal entendiendo que las capacidades estatales por sí solas no pueden abarcar ni procesar satisfactoriamente la diversidad de problemas que tiene, en este caso, una gran urbe. Supone hacer parte de la dinámica cotidiana de gobierno a más actores que no sean excluyentemente los integrantes de la burocracia estatal. Pero no integrándolos hacia el interior del Estado, sino articulando la intervención estatal con esos actores desde sus lugares previamente constituidos. Una forma extendida de gobierno, que busca sumar apoyos prácticos a la gestión de lo público.

Partiendo desde ese punto, lo que cabe preguntarse entonces es: (i) ¿quiénes son los actores incluidos en esa forma extendida de gestión de lo público?, (ii) ¿con qué criterio se incluyen o excluyen?, y (iii) ¿quién domina en la propuesta y ejecución de las intervenciones surgidas a partir del esquema de *governance*? Esos interrogantes nos permiten ingresar a la dificultad real de esta propuesta de gobierno que, a prima facie, podría resultar indiscutible dado el escenario de complejidades crecientes que deben asumir los Estados locales. Nuestra intuición es que algunas configuraciones de esta nueva forma de gobierno de múltiples partes intere-

sadas, suelen redundar en una irrupción abrupta de determinadas corporaciones para definir un rumbo de la política pública que los tiene como principales o, en ocasiones, únicos beneficiarios de la gestión de gobierno.

Siguiendo esta línea, una de las características más importantes que presentan los “Convenios Urbanísticos” en relación al papel que le otorga al Estado, es que suponen la normativización de la excepción. Pero ¿qué significa esto? Nos referimos a que institucionalizan, vía regulación estatal fija, acuerdos con las corporaciones inmobiliarias que antes representaban habilitaciones por excepción a la norma. Si la regulación de uso de suelo establecía determinados usos específicos o restricciones para algunas áreas de las ciudades; antes, la habilitación de una urbanización a gran escala desarrollada por un privado, requería de un acuerdo por fuera de esa normativa con carácter excepcional. Los “Convenios Urbanísticos” invierten esa lógica, dando un marco institucional permanente de acuerdo directo entre las corporaciones inmobiliarias y los poderes Ejecutivos, para concretar esos cambios en los usos de suelo que antes eran excepcionales. Significan una explicitación jurídica de lo excepcional; el establecimiento de una forma legal que otorga legitimidad a los proyectos de los desarrolladores y, quita la apariencia arbitraria de la excepción a la norma. Pone lo que está fuera de norma, como norma.

Ese es un aspecto novedoso de los “Convenios Urbanísticos” que, en Córdoba, por ejemplo –tal como veremos en detalle más adelante-, provocó una proliferación de proyectos de urbanización a gran escala que implicaban cambios en los usos de suelo de la ciudad y en los códigos de edificación, con múltiples consecuencias negativas para la población en su conjunto.

### **1.3. Del gobierno a la Gobernanza**

Esta respuesta público-privada frente a los nuevos escenarios de neoliberalización de las ciudades y de la dinámica estatal, deriva del nuevo paradigma dominante de acción y regulación estatal que se conoce como *governance* o Gobernanza. A continuación desarrollaremos sus fundamentos teóricos y prácticos, sobre los que luego buscaremos reflexionar críticamente cuando presentemos nuestro caso de indagación.

### **1.3.1. Fundamentos teóricos de la governance**

Tradicionalmente se utilizaba la palabra inglesa *governance* como sinónimo de gobierno, pero en la nueva bibliografía cada vez más abundante sobre el tema, se ha reorientado su empleo y su importancia hacia la idea de “buen gobierno”. Así “buen gobierno” significa un “cambio de sentido del gobierno, que remite a un nuevo proceso de gobernación, o bien al cambio experimentado por el mando ordenado, o bien al nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad” (Rhodes, R.; 1996, p.652-653 en Stoker, G.; 1998, p.2). Así mismo hay, con todo, un acuerdo básico acerca de que “buen gobierno” se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que han perdido nitidez los límites entre los sectores público y privado (Rhodes, 1996; Stoker, 1997).

Siguiendo a Mayntz (2001, p.3) la Gobernanza o *governance* implica una cooperación directa de los actores públicos y privados en las redes de construcción de políticas públicas en la que, además, los actores corporativos privados cumplen con funciones reguladoras que son de interés público y les han sido asignadas, explícita o implícitamente, por el Estado. En ese sentido, Jessop (2017, p.240), advierte que la Gobernanza en la práctica supera la separación convencional entre lo público y lo privado, y puede involucrar “jerarquías enmarañadas”, redes de poder paralelas u otras vinculaciones a través de niveles de gobierno o dominios funcionales. Hay una despolitización del poder (2016, p.239), entendiendo la política como el sistema de gobierno (Mouffe, 2007). No es que deje de hacerse política, sino que el poder político se recalibra al quedar subsumido en una lógica más amplia donde se dirime la estatalidad con más actores que las burocracias internas. Ya no tiene lugar, como en la década del '90 una forma tecnocrática de lo estatal como sistema de gobierno, bajo la cual el Estado sumaba expertos externos a su estructura burocrática para diagramar la política pública. Sino que, la configuración actual más bien, tiende a trabajar en red con los otros actores que no deben dejar sus lugares en el sector privado o de la sociedad civil para definir la política.

En lugar de una estatalización de la gubernamentalidad a través de la absorción burocrática de técnicos, tanto expertos como intelectuales, existe una gubernamentalización del Estado en tanto sus responsabilidades son “externalizadas” a la sombra de la jerarquía gubernamental (Joseph, 2012 en Jessop 2016, p.244).

No se exige un achicamiento o corrimiento del Estado, tal como explicábamos al hablar de tendencias neoliberalizadoras, sino que se le asignan intervenciones anteriormente definidas desde una centralidad decisoria de las corporaciones económicas. Bajo esta concepción, el Estado cumple una función secundaria en materia de poder decisonal, más no así en su rol regulador o ejecutor que sigue siendo determinante. En suma, el problema no es el Estado, sino quién toma las decisiones sobre lo que debe hacer el Estado. La Gobernanza como dinámica estatal, entonces, opera bajo la lógica habitual del mundo privado de reaseguro de inversiones pero incluye, como “parte interesada” para ese reaseguro, al propio Estado. De esta manera, el riesgo de la puesta en práctica de los mecanismos de *governance* radica en subsumir los trazos gruesos de la estatalidad al poder decisonal externo que ejercen las corporaciones.

La intuición que guía esta investigación es que la regulación del desarrollo urbano y los usos de suelo en la ciudad de Córdoba ha estado sujeta a esta lógica que venimos describiendo, y que junto con García Delgado (2018) también podríamos llamar de “Captura del Estado”. Cuando hablamos de “Captura del Estado” nos referimos al poder configurador de determinadas corporaciones o elites empresariales para lograr imponer sus agendas programáticas también en relación a las regulaciones de los distintos niveles del Estado. La intervención estatal, bajo ese dominio privado, cumple una función legitimadora de los programas empresariales y se encarga de darle cobertura jurídica al pensamiento y a la acción de las corporaciones. Junto con García Delgado y Sotelo Maciel (2018, p.6 en Flacso 2018, p.162), nos preguntamos: ¿qué posibilidades hay de control del interés público cuando el poder fáctico controla o se ha hecho también del poder institucional del Estado?

## **2. El caso Córdoba**

### **2.1. El escenario urbano actual en la ciudad de Córdoba: conflictos y nuevas regulaciones**

Mirar lo ocurrido en la práctica en comparación con los establecimientos normativos de finales del Siglo XX en Córdoba, nos permite ingresar a la mayor complejidad que tuvo la dinámica de crecimiento de la ciudad. La primera cuestión que emerge en esa mirada

más profunda, es que el Estado municipal, a pesar del respaldo normativo que poseía, encontraba serias dificultades en la praxis para controlar todas las acciones de producción de espacio urbano, dados tres aspectos fundamentales: (i) hay áreas y actividades que dependen de decisiones estatales nacionales y provinciales, (ii) la dinámica de movimientos poblacionales, las preferencias culturales y los usos individuales de suelo son difíciles de anticipar desde la planificación estatal, y (iii) las corporaciones inmobiliarias siempre promovieron estrategias para buscar modificaciones o excepciones en relación a esos marcos regulatorios; y tienen capacidad política para avanzar en la concreción de sus proyectos.

Como explica Capdevielle (2017, p.7), admitir que el Municipio se constituye en el principal ente público de regulación del suelo y subdivisión del espacio no implica que desconozcamos la multiplicidad de agentes sociales y políticos (provinciales y nacionales) que inciden en la formulación de políticas y en la transformación del espacio urbano. Esto genera interrogantes que abordaremos más adelante como por ejemplo, si es posible lograr una mejor distribución de los bienes y servicios públicos con el Estado local como único actor involucrado en la defensa de lo común. Las reflexiones en torno al concepto de governance son cruciales para ese análisis, y a ello le dedicaremos un apartado específico en lo sucesivo.

Pero, para comprender el escenario actual, es importante remontarnos a los inicios del Siglo XXI en Córdoba. Siguiendo a Monayar (2016), los cambios económicos producidos a partir del año 2002, en especial la salida de la convertibilidad, propiciaron el incremento de la apertura externa del país con beneficios para algunos sectores económicos, agroexportadores principalmente; que insertos en la dinámica comercial internacional logran obtener amplios márgenes de ganancias, los cuales transfieren a otros sectores de la economía, como por ejemplo la construcción.

Esta situación se ha manifestado en la ciudad de Córdoba con un importante crecimiento, sobre todo de la construcción privada. En este sentido, se aprecia la transferencia de capitales hacia la actividad inmobiliaria y la ciudad se convierte en foco para la inversión. El resultado en la producción del espacio urbano observa una dinámica de remodelación constante de acuerdo con los dictados del proceso de acumulación capitalista (2016, p.6).

El crecimiento vertiginoso del mercado inmobiliario generó modificaciones decisivas en la producción de espacio urbano, a raíz de la mayor valorización de la renta de suelo urbano en la ciudad (Capdevielle, 2017, p.10). De esta manera, los excedentes conseguidos de otras actividades económicas comenzaron a ser volcados masivamente al mercado inmobiliario local.

## **2.2. La ordenanza N° 12.077 de “Convenios Urbanísticos”. Principales conceptos y argumentaciones.**

La Ordenanza Municipal N° 12.077 fue sancionada el 6 de septiembre del año 2012, a inicios del primer mandato de Ramón Mestre (hijo). Los objetivos de la misma quedaban sintetizados en su Art. N° 2:

*“Son objetivos fundamentales de la regulación de los “Convenios Urbanísticos”:*

*a) Instrumentar mecanismos jurídicos, administrativos, y económicos financieros, que doten al Gobierno Municipal de las herramientas de gestión para favorecer el desarrollo de la Ciudad, **promoviendo la inversión privada, en concurrencia con los planes, programas, obras y acciones de interés público.***

*b) Fomentar la cooperación entre los sectores públicos de distintas jurisdicciones y público – privado para la realización de proyectos, o la gestión de áreas o servicios urbanos.*

*c) **Alcanzar transformaciones urbanísticas y estructurales en áreas de la Ciudad con mayor rapidez de ejecución y menor afectación de recursos públicos”.***

Tal como podemos leer en los Art. 5° y 6° de la Ordenanza<sup>2</sup>, el poder Ejecutivo es quien celebra los acuerdos directamente con los privados, ad referendum del Concejo Deliberante. Es decir que el cuerpo legislativo no puede hacer ninguna modificación, sino que sólo aprueba o desaprueba lo ya acordado por el Ejecutivo. En el apartado siguiente veremos las implicancias que esto tiene en un marco institucional de mayoría automática como el que tenemos

<sup>2</sup> Art. 5°.- **DEPARTAMENTO EJECUTIVO MUNICIPAL.** Los Convenios Urbanísticos, que por la presente se reglamentan, deberán estar suscriptos por el señor Intendente Municipal con las personas físicas o jurídicas que hayan gestionado la instrumentación de cada Convenio en particular.- Art. 6°.- **CONCEJO DELIBERANTE.** Los Convenios Urbanísticos, se celebran ad referendum de la aprobación del Concejo Deliberante, según lo dispuesto por el Art. 64°, inciso 21, de la Carta Orgánica Municipal. Una vez analizado el mismo por este Cuerpo, conjuntamente con los estudios e informes previstos en el Art. 17° de la presente Ordenanza, podrá requerir al Departamento Ejecutivo Municipal y/o a los iniciadores, las aclaraciones y

en Córdoba. La ordenanza, entonces, vuelve norma la excepcionalidad.

La principal impugnación que se hacía desde las bancadas opositoras y organizaciones de la sociedad civil que participaron en el debate público del proyecto, tenía que ver con la falta de un Plan de Desarrollo o un Plan Director, dentro del cual insertar las iniciativas de urbanización que surgieran como posibles convenios público-privados. En efecto, la pregunta que surge de pensar intervenciones particulares sin un marco general es: ¿qué orientación tendrá el desarrollo urbano de la ciudad si no hay una referencia de planificación pública que lo defina? El perfil de los proyectos aprobados que veremos más adelante es categórico al respecto de este interrogante.

### **2.2.1. Los procedimientos burocráticos en los “Convenios Urbanísticos”.**

Los “Convenios Urbanísticos” en Córdoba eluden procedimientos administrativos tradicionales con el fin de agilizar la puesta en marcha de las urbanizaciones. Esta búsqueda de acelerar los tiempos institucionales tiene, sin embargo, una debilidad institucional en cuanto a los controles hacia adentro del Estado que aumentan márgenes de discrecionalidad de los decisores políticos, máxime en contextos con altos niveles de captura del Estado. Nos referimos al rol de las burocracias estables del municipio en las áreas vinculadas al desarrollo urbano de la ciudad, a la hora de realizar observaciones sobre el tipo de proyectos que los decisores políticos acuerdan con los particulares.

La Ordenanza N°12.077 incluye unas pocas precisiones acerca del proceso administrativo. Estas pueden leerse en el Art. 19:

*“Toda persona física o jurídica de carácter público y/o privado, interesado en formalizar una intervención urbanística que, ajustada a los lineamientos establecidos en la presente Ordenanza, requerirá la instrumentación de un Convenio Urbanístico; **deberá solicitar formalmente la correspondiente factibilidad ante la Dirección de Planeamiento Urbano**, conforme a lo establecido por vía reglamentaria y conforme a lo expuesto en los Arts. 8° y 9° de la presente Ordenanza”.*

---

fundamentaciones que considere pertinentes.

Y en el Art. 21, que establece que:

**“La Dirección de Planeamiento Urbano o el organismo técnico que oportunamente se determine por la vía reglamentaria, elevará a consideración de la Secretaría de Desarrollo Urbano un informe que permita valorar el mérito y oportunidad para propiciar la instrumentación de un Convenio Urbanístico”.**

Sin embargo, la ordenanza no instituye una inhibición del proyecto en cuestión, para los casos en los que el área técnica de la Dirección de Planeamiento Urbano aconseje no avanzar con el mismo. Es decir, las apreciaciones de áreas técnicas relevantes son no vinculantes: los decisores políticos y el Intendente siempre tiene la última palabra, aún en los casos que haya señalamientos de problemas de factibilidad o mérito.

Los procedimientos intraestatales varían en un aspecto central entre los proyectos de urbanización que se sitúan dentro de las áreas urbanizables establecidas por la norma vigente de usos de suelo (Ordenanza N° 8.060), y aquellos que están en áreas no urbanizables y necesitan modificación del uso de suelo a través de la Ordenanza de “Convenios Urbanísticos”. Básicamente lo que los diferencia es que, los primeros se insertan dentro de un marco regulatorio -la 8060- basado en criterios de planificación estatal claramente definidos para facilitar el crecimiento ordenado y la provisión de infraestructura de servicios a esas nuevas construcciones. Para avanzar en un proyecto sobre estas áreas urbanizables, la mencionada Ordenanza en su Título V establece los procedimientos administrativos correspondientes, que incluyen una reunión de la Comisión Intramunicipal de Urbanizaciones<sup>3</sup> en la cual se determina la viabilidad o inviabilidad del proyecto a través de un Certificado de Viabilidad Técnica. A partir de allí, continúan una serie de gestiones que debe realizar el iniciador y finalizan recién luego de todo el proceso, con la aprobación del proyecto por decreto del Intendente.

Mientras que los segundos implican originariamente una excepcionalidad normada bajo la Ordenanza de “Convenios Urbanísticos” que, antes de ingresar al procedimiento administrativo tradicional con sus respectivos controles, ya cuentan con una aprobación previa del Intendente – que es quien celebra el convenio- y del poder

<sup>3</sup> Compuesta habitualmente por las áreas de Planeamiento Urbano, Tránsito, Catastro, Espacios Verdes y Ambiente, y Redes Sanitarias y Gas.

legislativo local. Hay una actuación previa al procedimiento administrativo tradicional que establece la 8.060, que es la aprobación del convenio urbanístico y, por tanto, el proyecto cuando ingresa a la etapa de aplicación, puede ser modificado en el procedimiento, pero no cancelado, ni rechazado. Es decir, el procedimiento administrativo de la 8.060 pasa a ser, en el caso de los “Convenios Urbanísticos”, una instancia de mejoramiento de algo intocable, más no así, como en el caso de los proyectos dentro de áreas urbanizables, un determinante de viabilidad o inviabilidad. Pero además, hay un procedimiento previo para aprobar un convenio que es, en última instancia, resuelto por los funcionarios políticos de las direcciones implicadas.

Lo que buscamos mostrar aquí es la indudable fortaleza política con la que ingresan los proyectos aprobados por Ordenanza de “Convenios Urbanísticos”, al procedimiento administrativo tradicional, paradójicamente siendo iniciativas que implican (en particular en los casos de extensión urbana), problemas serios para el funcionamiento de la ciudad y de la gestión estatal. La regulación específica que habilita excepciones en los usos de suelo, sin un trazado general de lo urbano elaborado en base al beneficio común, es lo que vuelve complicada la discrecionalidad, un tipo de discrecionalidad total, sin marco referencial, jugada en abstracto o, mejor dicho, a medida de las corporaciones inmobiliarias que aprovechan ese vacío referencial para avanzar en sus iniciativas de negocios particulares.

Es importante consignar en este apartado también, que tras la sanción de la Ordenanza de “Convenios Urbanísticos” hubo una proliferación de proyectos presentados pidiendo excepciones en las normas de usos de suelo, posibilidad que antes de la aparición de esta normativa estaba vedada. La excepción se volvió normalidad no sólo en materia regulatoria sino también en materia de práctica urbanística. La ordenanza cristalizó un modo de hacer ciudad discrecional y excluyente que no hubiera tenido lugar sin ese marco regulatorio.

### **2.2.2. Los “Convenios Urbanísticos” en su contexto: Régimen Político-Institucional local. Los efectos de la “Cláusula de Gobernabilidad”.**

Siguiendo a Oszlak (1980), podemos decir que existe una estrecha relación entre políticas públicas y el régimen político vigente de

cada comunidad. El autor explica que esa relación puede observarse en particular en los procesos de implementación de las políticas, en los cuales queda expuesta la interdependencia entre la forma de ejercer la estatalidad y el tipo de iniciativas de gobierno que se implementan (1980, p.13).

De esta manera, si los “Convenios Urbanísticos” en general, tienen como característica definitoria la búsqueda de caminos alternativos a los procedimientos administrativos habituales a fines de lograr mayor celeridad en el avance de los proyectos de urbanización (con los problemas ya citados acerca de este asunto), en Córdoba debemos sumar una arista de complejidad más: la Carta Orgánica Municipal establece en su Art. 137, inciso 3 “a”, lo que se conoce como Cláusula de Gobernabilidad, que le otorga mayoría automática en el Concejo Deliberante al partido ganador de las elecciones municipales, sin importar la cantidad – ni diferencia- de votos con los que se haya impuesto en el comicio. Dicha Cláusula establece que, en caso de que la primera fuerza no alcance la cantidad de votos necesaria para ocupar más de la mitad de las bancas del Concejo Deliberante por Sistema D’hont, automáticamente se le asignarán la mitad más una de las bancas del cuerpo colegiado local<sup>4</sup>.

López (2007) explica la dificultad general que implica este marco normativo local:

Este sistema, que intenta garantizar que el Ejecutivo pueda llevar adelante sus políticas de gobierno, conspira contra una auténtica representatividad porque no refleja la composición real de la población que elige; además de limitar las posibilidades de ejercer las importantes atribuciones de control que el legislativo municipal tiene sobre el Ejecutivo. (2007, p.8)

<sup>4</sup> “Art. 3. Si de la aplicación del sistema descrito en el inciso 2 (Sistema D’Hont) surge que el partido que ha obtenido la mayoría de votos no llega a ocupar la mitad más uno de las bancas, se observa el siguiente procedimiento:

a. Corresponde al partido que obtenga la mayor cantidad de votos la mitad más uno de las bancas.  
b. Las bancas restantes se distribuyen entre los partidos minoritarios que hayan alcanzado el mínimo previsto en el inciso 1, conforme el procedimiento descrito en el inciso 2” (Texto original de la Carta Orgánica Municipal sancionada en el año 1995 con vigencia hasta la actualidad).

Pero si además pensamos ese régimen político institucional en relación a la Ordenanza N° 12.077, encontramos que queda habilitado un orden normativo que deja grandes márgenes de arbitrariedad para la aprobación de proyectos de urbanización. En primer lugar, la Ordenanza de “Convenios Urbanísticos” establece en su Art. 6°, que el Concejo Deliberante no puede realizar modificaciones sobre los proyectos de convenios que ingresa el Poder Ejecutivo: sólo puede aprobar o desaprobar.

“Los “Convenios Urbanísticos”, se celebran ad referendum de la aprobación del Concejo Deliberante, según lo dispuesto por el Art. 64°, inciso 21, de la Carta Orgánica Municipal. Una vez analizado el mismo por este Cuerpo, conjuntamente con los estudios e informes previstos en el Art. 17° de la presente Ordenanza, podrá requerir al Departamento Ejecutivo Municipal y/o a los iniciadores, las aclaraciones y fundamentaciones que considere pertinentes”<sup>5</sup>.

En segundo lugar, el Poder Ejecutivo, por Cláusula de Gobernabilidad, siempre cuenta con mayoría para aprobar los convenios. Es decir, que el órgano legislativo local, en términos reales, no tiene condiciones para ejercer prácticamente ningún control sobre el tipo de proyectos de convenios que llegan al cuerpo. No pueden ser modificados y siempre hay mayoría automática para aprobarlos. De esta manera, el paso de los convenios por el Concejo Deliberante, es una mera formalidad que evita procedimientos administrativos más rigurosos y sujetos a control, y a menudo suelen ser un trámite “express”. De los 31 convenios urbanísticos aprobados, 10 fueron tratados en menos de 5 días desde su ingreso al cuerpo legislativo<sup>6</sup>.

Pero no existe solo este problema de orden institucional sino que, además, la distribución de poder es muy notoria. Las corporaciones desarrollistas no concurren al Concejo Deliberante mientras se están tratando los proyectos, debido a que ya descuentan que saldrán, al haberlo acordado con el Ejecutivo que posee siempre mayoría automática. Tal como puede apreciarse, el camino interno procedimental de los convenios, toma la forma de una zona liberada para el avance discrecional de las iniciativas de negocios inmo-

<sup>5</sup> Texto del Art. 6° de la Ordenanza N° 12.077.

<sup>6</sup> El dato surge de un relevamiento realizado por la Red Ciudadana Nuestra Córdoba en el mes de Septiembre de 2019, que está sintetizado en el documento “Siete años de Convenios Urbanísticos – Análisis Crítico”. Ver en <http://www.nuestracordoba.org.ar/node/1076>

biliarios celebradas mano a mano entre las corporaciones desarrollistas y el Intendente. A continuación, veremos que esta carencia institucional interna, se agrava ante la inexistencia de mecanismos de participación externas institucionalizados para la aprobación, implementación y evaluación de los proyectos de convenios.

### **2.2.3. Lo no incorporación de mecanismos de participación ciudadana en la Ordenanza N° 12.077.**

En el apartado anterior veíamos cómo la Ordenanza, pese a estipular la participación de áreas administrativas relevantes para el Desarrollo Urbano a través de la elaboración de informes de factibilidad, permite que el Intendente no haga lugar a esos planteos formales. Ahora, nos detendremos brevemente en un aspecto que refuerza los niveles de discrecionalidad de los principales actores intervinientes (los decisores políticos del Poder Ejecutivo y las corporaciones desarrollistas): no se incluye ningún mecanismo de participación ciudadana para la aprobación o evaluación de los proyectos de Convenios Urbanísticos presentados. En ningún artículo se institucionaliza algún tipo de consulta a actores diversos de la sociedad civil, ni siquiera a aquellos involucrados directa o indirectamente por las externalidades de los proyectos que se presentan. Consideramos que esta es una debilidad profunda de la Ordenanza, ya que desdemocratiza el debate sobre los modos de hacer ciudad. Y deja a la sociedad civil fuera del marco institucional de discusión sobre el crecimiento de la ciudad y las formas de pensar y hacer el desarrollo urbano.

Lo único que exige la Ordenanza es la creación de un “Registro Municipal de Convenios Urbanísticos”<sup>7</sup>, donde debe darse cuenta de los convenios ya aprobados, que recién comenzó a estar disponible en el portal de Datos Abiertos del municipio en el mes de octubre de 2019. Durante seis años y medio, no fue posible acceder, en ningún formato, a la información sistematizada de los convenios. Es decir que, el único aspecto de la ordenanza vinculado a la fiscalización externa de los proyectos, que además tiene una lógica de control ex post, estuvo incumplido durante ambos periodos de gobierno del Intendente Ramón Mestre (hijo) cuyo segundo mandato finalizó el 10 de diciembre de 2019.

Por otra parte, la gestión Mestre no utilizó una política de llama-

<sup>7</sup> Artículos 23 y 24.

dos a concurso público de ideas para los proyectos de convenios aprobados, que es una herramienta que suele utilizarse para democratizar el proceso creativo y el diseño urbano en las grandes ciudades (ILPES - Cepal, 2002, p.74-77). Bajo esa modalidad distintos individuos y colectivos presentan proyectos vinculados a la urbanización a realizarse respetando criterios estipulados de antemano por el Estado local. La herramienta de los concursos públicos de ideas suele incluir incentivos monetarios para los ganadores, sin ser en todos los casos vinculantes. Lo destacamos porque – aunque de forma reducida - representan una posibilidad de democratizar el perfil final de los proyectos. Sin embargo, en todos los convenios aprobados por Ordenanza 12.077 se hizo lugar a los diseños arquitectónicos presentados por las propias corporaciones desarrollistas.

Cabe preguntarse entonces sobre las implicancias de esta doble carencia de controles: ¿Cuál es el margen de posibilidad para construir ciudades con una producción democrática del espacio urbano, si: (i) la regulación estatal vinculada al desarrollo urbano se desentiende de la planificación, (ii) es débil (no vinculante) en sus controles intraestatales y (iii) no incluye la institucionalización de ningún mecanismo de participación o consulta externa para los proyectos de urbanización que modifican de manera decisiva y en múltiples aspectos la configuración de la ciudad? Volveremos sobre esta pregunta en las conclusiones del presente trabajo.

#### **2.2.4. La CEDUC: el único actor privilegiado**

Tal como reseña Capdevielle (2016), las corporaciones desarrollistas tuvieron una posición activa frente a los cambios de acumulación que generó el crecimiento económico de inicios del Siglo XXI en Argentina. La transferencia de excedentes del sector agropecuario hacia el inmobiliario en la ciudad de Córdoba - de la que hablábamos al inicio de este capítulo -, permitió un veloz agrupamiento de las grandes empresas vinculadas al sector que empezaron a motorizar sus demandas de manera conjunta (Capdevielle; 2016, p.8-15). La herramienta formal bajo la cual lo hicieron fue la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos de Córdoba (CEDUC)<sup>8</sup>. Capdevielle afirma al respecto:

En Córdoba, estos grupos desplegaron diversas estrate-

<sup>8</sup> Las empresas que conforman la CEDUC son: Grupo Edisur, GNI, Grupo PROACO, Grupo Betania, 3D Desarrollistas, Grupo Dinosaurio, Allende-Posse Desarrollistas, DYCSA,

gias basadas en una lógica de incremento de las ganancias y la rentabilidad. Algunas de estas prácticas redundaron en la conformación de la CEDUC, considerada como una acción corporativa empresaria (Dossi 2012) dirigida, principalmente, al Estado, para presionar para obtener respuestas institucionales a las principales demandas de los grupos empresarios. Los vínculos entre el Estado Municipal y los grupos empresariales se materializaron a través de las concertaciones públicas privadas. Estas establecieron cambios en el patrón de ocupación del suelo, incrementando su aprovechamiento, generando ganancias extraordinarias por la vía de la excepción de las ordenanzas que establecen qué y cuánto se puede construir. De este modo, la política municipal acompañó estos procesos a través de profundas transformaciones con la adecuación de escenarios jurídicos, legales, institucionales y políticos para el desarrollo y beneficio del capital. (2016, p.17)

Tal como explica la autora, el actor con protagonismo excluyente para la configuración del desarrollo urbano en la ciudad en las últimas dos décadas ha sido la CEDUC. Pero en particular, durante las gestiones del Intendente Mestre (hijo), promovieron y lograron la sanción de la regulación específica (la Ordenanza 12.077) para las excepciones en los usos de suelo que necesitaban para sus proyectos, y la conformación de una mesa bilateral de diálogo permanente con la gestión municipal. Ambos hechos constituyen rasgos distintivos de la dinámica del desarrollo desde el año 2012. Ningún otro actor logró tener una mesa de discusión estable con el Municipio para planificar e implementar iniciativas de desarrollo en la ciudad.

Si recuperamos lo expuesto al principio en relación a la construcción teórica del concepto de *governance*, podemos afirmar que en la ciudad de Córdoba lo que ha tenido lugar es una convocatoria sesgada con respecto a la selección de lo que se consideran “múltiples partes interesadas” – siguiendo la gramática de la literatura de la *governance*-. Todos los proyectos de convenios aprobados,

DEISAR, Brandolini y Asociados Desarrollos Inmobiliarios, DAKOTA, Arinco Desarrollistas, Edilicia Suez, EISA, Estructuras S. A., Gambandé Servicios Inmobiliarios, Grupo Canter, Grupo Dumas, Grupo ECIPSA, Elyon Desarrollistas, Grupo Lares, Grupo Mitterra, Jena S. A., Theaux-Montara Desarrollistas, LyS Construcciones, Grupo IT, Novillo Asociados SRL, Proyectos Casas de Bedoya, Rode Empresa Constructora, VESINM, 360° Vistas Desarrollos inmobiliarios, XYZ Desarrollos

significan grandes intervenciones y transformaciones para la ciudad que afectan a sectores diversos. En ninguna de esas iniciativas formalizadas vía Ordenanza 12.077, hubo una convocatoria previa a pobladores o actores organizados en cada zona de futura intervención. El único actor sentado en la mesa de decisiones vinculadas al ordenamiento territorial, los usos de suelo y los procesos de urbanización, fue la CEDUC a través de la “Mesa de Trabajo” Municipio-CEDUC. Una herramienta de diálogo bilateral que funcionó durante ambas gestiones del intendente Mestre (hijo). La Mesa de Trabajo no estaba institucionalizada por normativa, pero surgió como saldo de los periódicos encuentros del Intendente y los funcionarios actuales con las empresas representadas por la entidad que reúne a las principales beneficiadas por la Ordenanza de “Convenios Urbanísticos”<sup>9</sup>.

De esta manera, el ideario de la governance, aplicado a Córdoba, se tradujo en una única convocatoria particularizada con un actor relevante con quien se define el rumbo de crecimiento a partir de intereses particulares y no del bien común. Al mismo tiempo, el Estado local, como representación de los habitantes de la Capital, tampoco ha tenido en esas instancias un rol de defensa de lo común, intentando que las iniciativas privadas se incorporen dentro de un marco general de planificación urbana de beneficio más democratizado. Por contrario, en esos encuentros sólo se receptaron demandas de las corporaciones vinculadas a necesidades específicas de negocios.

En el siguiente capítulo, cuando analicemos los convenios aprobados, veremos el alto nivel de incumplimiento que existe en relación a las obras de beneficio común comprometidas en los acuerdos público-privados celebrados bajo la Ordenanza 12.077. Lo que buscamos mostrar aquí es que, en uno de los pocos mecanismos de control estatal incorporados en la normativa, fueron directamente soslayados por el Estado municipal. En algunos casos, incluso, se premió a quienes incumplían con lo comprometido.

### 2.3. Análisis de los convenios aprobados por Ordenanza

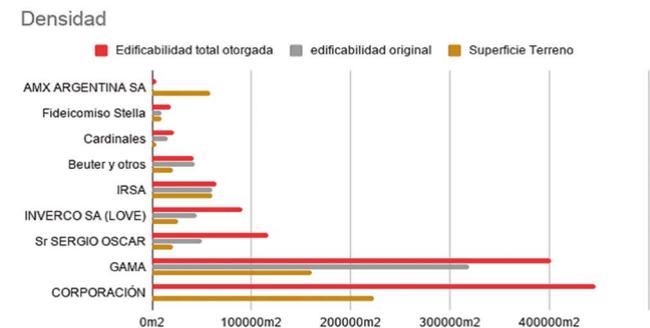
Desde la aprobación de la Ordenanza, ingresaron al Concejo Deliberante 34 Convenios Urbanísticos, de los cuales fueron aprobados 31 (Ver Anexo I donde se incorpora la planilla oficial de todos los convenios aprobados por Ordenanza 12.077).

<sup>9</sup> Ver en <https://infonegocios.info/que-esta-pasando/mestre-y-ceduc-arman-una-mesa-de-trabajo-para-una-estrategia-de-planeamiento-urbano>

Hay dos grandes tipos de proyectos de intervención que podemos observar:

1) 8 proyectos incrementan notablemente la densidad en parcelas entre 4 mil y 254 mil metros cuadrados, con aproximadamente 9.2 mil unidades funcionales. En entornos barriales donde había 25 viviendas por hectárea, pasamos a una densidad de entre 50 y 500 viviendas por hectárea, con las consecuencias que ello trae en cuanto al aumento de circulación de automóviles y de presión en general de la demanda de servicios. Esto puede verse en los convenios Roggio (en el proyecto “Las Heras”), Corporación América, Inverco, Fideicomiso Stella, Beuter, GAMA, Cardinales, e IRSA-Córdoba Shopping. Es importante señalar que estos proyectos se asientan sobre la ciudad existente, es decir, no extienden la mancha urbana. Los conflictos en torno a su avance, en este caso, tienen que ver más con las dificultades que generan en las redes de servicios existentes en esas zonas. En muchas ocasiones generan nuevas centralidades que, al irrumpir sin una planificación previa que las contenga, hacen que el municipio deba ir por detrás del proceso intentando corregir los nuevos impactos en el espacio urbano<sup>10</sup>.

Cuadro N° 1: Aumento de densidad en la ciudad existente

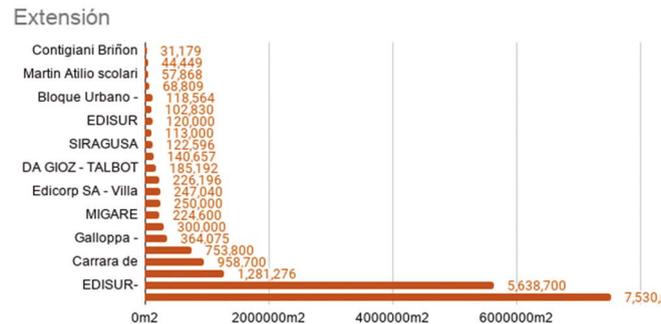


Fuente: Informe “7 años de “Convenios Urbanísticos” - Red Ciudadana Nuestra Córdoba

<sup>10</sup> Datos sistematizados en el informe “Siete años de Convenios Urbanísticos” de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, ahora también disponibles en el Registro Municipal de Convenios Urbanísticos. Ver en: <http://www.nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/SIETE%20A%C3%91OS%20DE%20CONVENIOS%20URBANISTICOS.pdf> y <https://gobiernoabierto.cordoba.gov.ar/data/datos-abiertos/categoria/planeamiento/registro-municipal-de-convenios-urbanisticos/2845>

2) 22 proyectos son para ocupación residencial de baja densidad que extienden en su mayoría la mancha urbana, implicando 1850 hectáreas que se pierden de uso industrial y agrícola. Estos proyectos significan una potencialidad constructiva de aproximadamente 64 mil nuevas viviendas, en parcelas desde 3 hasta 753 hectáreas. Expanden la ciudad incluso hasta los límites mismos del ejido urbano, y son complejos habitacionales escindidos de la mancha urbana consolidada, principalmente hacia el cuadrante Sudoeste (son los casos de Los Ombúes, Docta, EDISUR y el reciente convenio firmado por el club Talleres de Córdoba)<sup>11</sup>. En el cuadro N° 2 - a continuación - se muestra la extensión que implica cada uno de estos veintidós proyectos.

Cuadro N° 2: Extensión de superficie de parcela establecida en los proyectos



Fuente: Informe "7 años de "Convenios Urbanísticos" - Red Ciudadana Nuestra Córdoba

Como se desprende de este recuento, lo que ha primado en la mayoría de los casos es la autorización de anexiones del suelo urbanizable bajo el único criterio de captación de parte de la plusvalía de las urbanizaciones, pero sin mediar un Plan Director general que oriente urbanísticamente esas actuaciones particulares, para no generar problemas y desigualdades en la provisión de infraestructura de servicios públicos. Son desarrollos, en su enorme mayoría, desconectados de la trama urbana, radicados sobre tierras en los bordes del ejido urbano, que generan problemas que luego

<sup>11</sup> *Ibid.*

debe resolver la gestión municipal (conflictos de movilidad urbana y segregación urbana, dificultades para llevar agua, luz y gas, etc.).

### 2.3.1. La participación real del municipio en los Beneficios

Los "Convenios Urbanísticos" se utilizan habitualmente como mecanismos de Financiamiento No Tradicional para los Estados locales (Lucca; 2002). Este rasgo de su utilización es uno de los argumentos centrales por los cuales se defiende este tipo de políticas. Lo que podemos observar en el caso de la capital cordobesa es que esto se cumple apenas marginalmente, debido al atraso en los cumplimientos de lo que se conviene como beneficio para el Estado, es decir, en las contraprestaciones. El monto de las obras comprometidas en estos siete años de funcionamiento de la Ordenanza 12.077, fue, en términos nominales (sumando todos los montos de las obras de contraprestación), de 1.529 millones de pesos<sup>12</sup>. Ese número representa un 8,7% de lo presupuestado en ese periodo en los ítems Desarrollo de la Economía, y Vivienda y Urbanismo<sup>13</sup> que fue de \$17.500 millones.

En principio ese porcentaje podría resultar un número importante para los ingresos fiscales de un Estado local, pero es fundamental señalar que ese es el monto acordado en "los papeles" de los convenios. Lo efectivamente ejecutado dista mucho de lo pactado: 17 de los 31 proyectos aprobados aún deben obligaciones de contraprestación. De esta manera, de esos 1.529 millones de pesos acordados solo ingresaron a las arcas del Estado por contraprestaciones finalizadas \$172 millones. Es decir, apenas un 11% de lo convenido (esto incluye las hectáreas cedidas al Municipio en el convenio Los Ombúes, calculadas a valores actuales)<sup>14</sup>.

No podemos dar una cifra más precisa que incluya lo que va ingresando al Estado también a través del pago de obligaciones en proceso (aún no finalizadas) porque el Registro Municipal - único sitio de consulta de información pública sobre los convenios - no incluye un seguimiento de los montos ejecutados en tiempo real, sólo consigna la finalización o no finalización de las obligaciones comprometidas. Lo que sí puede observarse, es que las obligaciones que han sido finalizadas son las de menor envergadura; aque-

<sup>12</sup> Cálculos propios a partir de datos del Registro Municipal de Convenios Urbanísticos

<sup>13</sup> Son los ítems del Presupuesto Municipal bajo los cuales se ejecutan recursos para obra pública

<sup>14</sup> Cálculos propios en base a la información oficial del Registro Municipal de Convenios Urbanísticos.

llas contraprestaciones pertenecientes a proyectos más chicos. Los grandes convenios como algunos de Edisur (tiene diversas iniciativas aprobadas vía Ordenanza 12.077), la Corporación América y el más reciente del Club Talleres, que incluyen contraprestaciones más abultadas, vienen demoradas en términos de cumplimiento de sus obligaciones de inversión para el beneficio común. Sólo por el estado de conflicto público que tomó el proyecto de urbanización en los predios del Ex Batallón 141, la gestión municipal hizo público (en julio de 2019) el cobro de una cuota de 40 millones de los 376 millones convenidos con el privado<sup>15</sup>. En el resto de las obligaciones no finalizadas ha sido imposible acceder a la información de desembolsos recibidos por el Municipio. En cualquier caso, a través de las cifras que detallábamos anteriormente, podemos ver con claridad que el monto real de ingresos generados vía “Convenios Urbanísticos” como mecanismo de financiamiento para el Estado local, ha sido débil y marginal en relación a los montos presupuestarios con los cuales opera la Municipalidad de Córdoba<sup>16</sup>.

Por otra parte, sería razonable pensar que quienes adeudan esas obligaciones son los desarrollistas que responden por los convenios aprobados más recientemente. Sin embargo, dentro de los 23 convenios firmados en la primera gestión de Ramón Mestre (2011 – 2015), la mitad no ha cumplido con lo pactado. El caso más emblemático en este sentido es el ya mencionado convenio que inauguró la utilización de la ordenanza en el año 2013, firmado entre la Municipalidad de Córdoba y la Corporación América (Grupo Eurnekian). Pero en esa misma situación se encuentran los convenios con Roggio, Edisur, Inverco, Figueroa, Scolari, Stella, Bloque Urbano, Coluccini y López, Villa Retiro y GAMA, entre otros.

El desfase entre los plazos para desembolsar obligaciones del privado fijadas por convenio y la cancelación efectiva de las mismas, reduce el impacto positivo que podrían tener las concertaciones público-privadas pensadas como mecanismos de financiamiento no tradicional. Las fortalezas de los arreglos público privados que analizamos durante todo el Capítulo 2 se pueden resumir en dos grandes aspectos: 1) la posibilidad de realizar intervenciones urbanísticas en las ciudades que los Estados locales no pueden desarrollar por carencias en su capacidad operativo y financiera,

<sup>15</sup> Ver en <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/lento-aporte-del-convenio-urbanistico-por-ex-batallon-141>

<sup>16</sup> El Presupuesto Municipal 2019 fue de 33.500 millones de pesos según consta en la Ordenanza 12.857.

y 2) la obtención de ingresos directos a las arcas del Estado local por montos de dinero acordados vía convenio (mecanismo de Financiamiento No Tradicional). Al analizar el desempeño de esta herramienta en Córdoba vemos, en relación al primer punto, que los proyectos aprobados responden a intereses particulares sin ninguna planificación conjunta que oriente los desarrollos. Así mismo, los proyectos, en su gran mayoría, generan severos problemas en la distribución de servicios e infraestructura debido a que extienden la mancha urbana de la ciudad. Es decir, le suman problemas al Estado local en vez de resolverlos. Además, en relación al punto dos, observamos una importante debilidad en la generación de nuevos ingresos para el Municipio, dado el desfase entre plazos de obligaciones acordadas por decreto y cumplimiento efectivo de las mismas.

### **2.3.2. Las obras pactadas como contraprestaciones ¿son de beneficio común?**

La justificación genérica de los “Convenios Urbanísticos” como herramienta para el desarrollo urbano en las ciudades, se relaciona con la posibilidad de aprobar excepciones a las normativas de usos de suelo a cambio de la construcción de obras de beneficio común, que quedan a cargo de los privados. Partiendo desde esa premisa, analizamos caso por caso, las obras pactadas en cada convenio urbanístico aprobado en la ciudad de Córdoba. Allí observamos que, en 8 de los 31 proyectos, se incluyen como contraprestaciones, es decir: obras de beneficio común e intervenciones que benefician directamente al proyecto en cuestión. Para ser más claros: lo que aparece como beneficio común, es beneficio particular. Se aprueba la excepción de las normas de usos de suelo, a cambio de obras directamente vinculadas a esos emprendimientos inmobiliarios. La ganancia para los desarrollistas en esos casos es doble, ya que quedan habilitados para desarrollar proyectos que no hubieran sido posibles sin la Ordenanza 12.077 y, en vez de dejar una contraprestación para mejorar otros puntos de la ciudad, logran retener esos fondos para mejorar sus propias iniciativas inmobiliarias.

Esto puede verse en los convenios con:

- **Corporación América:** Se acuerda la readecuación de accesos viales circundantes al predio de intervención (Av. Cruz Roja y Richieri).

- **Los Ombúes:** Se cedieron tierras para la realización de un parque (a cargo del Municipio) que quedan en el corazón del emprendimiento proyectado que es de acceso semi privado.

- **Migare Urbanizaciones:** Se acuerda la inversión para red de gas natural para Barrio Coronel Olmedo, colindante con el predio de intervención (Calle O'Higgins altura 6500), es decir, para llevar la red de gas hasta allí.

- **Bloque Urbano - Torcomian:** Se acuerda: 1) intervenciones sobre calle Ricardo Balbín (Ruta Nacional 19), que rodea el predio de intervención; y 2) la pavimentación de calles Quevedo y Clemente Villada que son aquellas por las que se arriba al predio.

- **Siragusa:** Se acuerda la pavimentación y cordón cuneta de la calle Agustín Piaggio que conduce directamente al predio de intervención.

- **Filomeni:** Se acuerda la apertura, nivelación, compactación, cordón cuneta y alumbrado público de las calles Callejón el Carmelo y Callejón San Andrés, que rodean el predio de intervención.

- **Edisur** (Ordenanza 12.504): Se acuerdan obras viales en torno al arroyo La Cañada que atraviesa directamente el predio de intervención.

- **Compañía Desarrolladora de Inmuebles S.A.:** Se acuerda pavimentación de la calle Apamea que es aquella por la cual se arriba al predio de intervención.

El resto de los proyectos sí incluyen contraprestaciones de beneficio común en distintas modalidades: cesión de lotes para construcción de vivienda social o intervenciones vinculadas a mejoramientos viales o de iluminación en calles de otros sectores de la ciudad distintos al del proyecto en cuestión. Cabe reiterar lo que decíamos en el apartado anterior: la cancelación efectiva de las obligaciones de beneficio común tiene un muy bajo nivel de cumplimiento en la mayoría de los casos. Ese desfasaje sumado a los 8 casos en los que las contraprestaciones son también beneficios para el privado, marcan que la priorización regulatoria de la conducción estatal no estuvo puesta en la obtención de beneficios para el conjunto, sino más bien, en el favorecimiento de los intereses particulares de las corporaciones desarrollistas.

## Conclusiones

El análisis que hicimos en los apartados anteriores acerca de la Ordenanza 12.077 y de los proyectos que permitió su sanción, arroja cuatro grandes conclusiones para reflexionar sobre los modos de hacer ciudad en Córdoba Capital.

En primer lugar, podemos afirmar que **la acción estatal vinculada al desarrollo urbano en el periodo analizado (2012 – 2019) estuvo guiada por las corporaciones desarrollistas, y no por una planificación pública que atienda desigualdades entre las distintas zonas de la ciudad y establezca una priorización de problemas urbanísticos a resolver con herramientas como las concertaciones público-privadas.** Con Alonso y Fernández Rodríguez (2016: 14) podemos hablar de un Estado fundamentalmente activador, monetarista y empresarializador, cuya principal misión fue la de promover el negocio inmobiliario. Esta forma de acción estatal profundizó aceleradamente el sesgo mercantilizador (Pérez, 2016; 2018) del crecimiento que Córdoba venía teniendo desde principios del milenio.

La regulación sancionada en 2012 para dar marco normativo a este orden político-económico - la Ordenanza N° 12.077 de "Convenios Urbanísticos" - permitió el avance legal de ese sesgo, habilitando urbanizaciones propuestas por las corporaciones desarrollistas en suelos reservados a otras funciones, o declarados como patrimonio intangible. **El Estado posibilitó, con un nuevo instrumento jurídico, nuevos mercados: volvió viables los negocios proyectados por los privados.** Al mismo tiempo, **la normativa brindó un importante margen de discrecionalidad a los decisores políticos del Poder Ejecutivo Municipal que negociaban los proyectos de convenios, directa y únicamente, con las corporaciones desarrollistas; operando también como viabilizadores de las iniciativas privadas de desarrollo inmobiliario, antes que como garantes del bien común.** Hablamos de discrecionalidad porque, tal como hemos visto en el recorrido de este trabajo, la regulación no incluye: (i) procesos de *accountability* horizontales ni verticales; (ii) controles externos institucionalizados y (iii) un Plan Director que sirva como marco general de planificación del desarrollo urbano en donde funcionalmente se inserten las iniciativas particulares.

**Este encadenamiento entre marco normativo y praxis de los decisores descripto recientemente, generó en la ciudad de Córdoba políticas estatales remercantilizadoras, generadoras**

**de bases y medios de rentabilidad para el sector privado** (Alonso y Fernández Rodríguez; 2016, p.15).

En esa viabilización pública de iniciativas que estaban fuera de norma, lo que dominó fue una lógica de beneficio particular, prácticamente sin reparo en el bienestar general de la población local. Los proyectos no están integrados a ninguna lógica de planificación estatal del desarrollo orientado al beneficio común y a una distribución más igualitaria de los bienes y servicios públicos. Por contrario, la enorme mayoría de ellos aparecieron diagramados sobre parcelas vacantes en suelo tipificado para uso rural o industrial, bajo la especulación de las corporaciones de lograr los cambios correspondientes en los usos de suelo por parte del Municipio. La Ordenanza de “Convenios Urbanísticos” habilitó una posibilidad inédita para realizar esas operaciones, que permitió a los actores privados traccionar directamente ante el Intendente la viabilización de autorizaciones para urbanizar. En palabras del Jefe del Departamento de Planificación de la Dirección de Planeamiento Urbano, Alejandro Flores, “el instrumento fue todo”<sup>17</sup>.

Volviendo a los planteos de Brenner, Peck y Theodore (2012) que veíamos al inicio, podemos decir que **todos estos movimientos que tuvieron lugar durante la gestión de Ramón Mestre, se han inscripto en una gramática institucional de neoliberalización urbana de la ciudad de Córdoba, con una consecuente profundización de las asimetrías en el acceso a bienes y servicios públicos**. En segundo lugar, podemos afirmar que, en la experiencia local, **la utilización de los convenios como estrategia de financiamiento para el Estado local resultó limitada dado (i) el importante retraso en los cumplimientos de las contraprestaciones acordadas por convenio y (ii) la aprobación de contraprestaciones por parte del Estado que en realidad también eran obras que beneficiaban al propio proyecto privado**.

Y tercero, **el ideario de gobierno en red que propone la *governance*** (Rhodes, 1996; Stoker, 1998; Poggiese, 2000; Mayntz 2001; Aguilar Villanueva, 2010; Jessop, 2016; entre otros), que da sustento a la institución “Convenios Urbanísticos”, **no fue cumplido a la hora de avanzar en el desarrollo urbano de la ciudad. En el periodo analizado, el Estado local sólo convocó como parte interesada a las corporaciones desarrollistas nucleadas en la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos de Córdoba**

<sup>17</sup> La cita surge de una entrevista realizada a dicho funcionario en el marco del Trabajo Final de la Especialización en Administración Pública Municipal y Provincial del IIFAP-UNC.

**ba (CEDUC) a la hora de pensar y hacer ciudad**. En términos de Poggiese, la idea de gestión asociada que propone la *governance*, parte de suponer que los procesos de articulación para la gestión de la ciudad necesitan de “una estructura decisional que supere la vieja instancia de la mera articulación de actores demandantes en función de resolver sus necesidades o de promover sus intereses” (2000, p.5). Aquí ocurrió lo inverso, la ciudad creció dirigida por la iniciativa privada viabilizada en todo momento por el Estado local, sin atender ninguna otra demanda sectorial o criterio de planificación estatal más integral.

Por último, si bien los fundamentos sobre la institución “Convenios Urbanísticos”, hablan de un dispositivo virtuoso para el desarrollo urbano en las grandes ciudades, **la experiencia de Córdoba Capital impugna esa concepción debido a que la manera en que fueron aplicados en este territorio, produjo más problemas que soluciones en la trama urbana**. Al haberse concebido a medida de los intereses particulares de las corporaciones desarrollistas, se perdió la posibilidad de orientar estas concertaciones público-privadas hacia zonas deterioradas de la ciudad existente o de proyectar intervenciones que mejoraran la funcionalidad de la ciudad en su conjunto. **La extensión de la mancha urbana, favorecida plenamente por la Ordenanza de “Convenios Urbanísticos”, supone nuevos e importantes problemas en la distribución de servicios e infraestructura, en materia de movilidad urbana y utilización del espacio público, y, por todo esto, en la gestión estatal dadas las limitaciones financieras y de capacidades operativas que posee la Municipalidad de Córdoba para asumir nuevos conflictos**.

## Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L. (2014). Las dimensiones y los niveles de la gobernanza. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública Vol. 1, Núm. 1, p. 11-36. ISSN: 2341-3808.

AGUILAR VILLANUEVA, L. (2010). The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public Governance. Edición de Stephen P. Osborne. Routledge, New York y Londres.

ALONSO L. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2016). La burocracia neoliberal y las nuevas funciones de las normas. ENCRUCIJADAS. Revista Crítica de Ciencias Sociales || Vol.12. ISSN 2174-6753.

BAER, L. (2008). Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a

la vivienda: el caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XL (156).

BERTRANOU, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 4, p. 37-59. Flacso, Argentina.

BLOCK, F. (1980). Más allá de la autonomía relativa: los gerentes estatales como sujetos históricos. *The Socialist Register*, 17, p. 227-241.

BRENNER, N.; PECK, J.; y THEODORE, N. (2009). *Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*. Temas Sociales. Santiago, Chile.

BRENNER, N.; PECK, J.; y THEODORE, N. (2017). El neoliberalismo realmente existente. *The Sage Handbook of Neoliberalism*. Universidad de Sidney, Australia.

CAPDEVIELLE, J. (2017). Procesos de urbanización, políticas públicas y generación de renta del suelo en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Revista de Direito da cidade*. Brasil.

CRAVACUORE, D. (2004). La articulación en la gestión municipal. *Actores y políticas*. Universidad Nacional de Quilmes.

CUENYA, B.; (2016). La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina. Universidad Nacional del Nordeste. Resistencia, Argentina.

GARCÍA DELGADO, D. y SOTELO MACIEL, J. (2018). Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío. FLACSO, Argentina.

GLECKMAN, H. (2016). La gobernanza de las múltiples partes interesadas: la ofensiva corporativa hacia una nueva forma de gobierno global. Nick Buxton y Deborah Eade (editores), *Estado del poder 2016*, Amsterdam, Transnational Institute, p.90-105.

HARVEY, D. (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal. España.

HARVEY, D. (2007). *Breve historia del Neoliberalismo*. Akal, S. A. Madrid, España.

HARVEY, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI. España.

ILPES – CEPAL (2002). *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Compiladores Ricardo Jordán y Daniela Simioni, p.42-145.

JESSOP, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Los libros de la catarata. Madrid, España.

JESSOP, B. (2016). *Territorio, políticas, Gobernanza y Metagobernan-*

*za multiespacial*. ISSN 2162-2671. Disponible en <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1123173>.

JESSOP, B. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol. 19, núm. 66, julio-septiembre, 2014, pp. 19-35; Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela

LINDBLÜM, Ch. [1980] (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, D.F., México.

LOPEZ, S. (2007). La participación ciudadana en la ciudad de Córdoba: instrumentos y prácticas. IX Seminario Redmuni – La agenda pública municipal, presente y perspectivas. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, Argentina.

LUCCA, C. (2002). Mecanismos no tradicionales de financiamiento de obras de infraestructura y equipamiento en municipios. XIV Seminario Regional de Política Fiscal – Compendio de Documentos. CEPAL. Santiago de Chile.

MAYNTZ, R. (2001). *El Estado y la Sociedad Civil en la gobernanza moderna*. CLAD.

MONAYAR, V. (2016). Segregación residencial socioeconómica y mercado de suelo. El caso de la ciudad de Córdoba en el periodo 2001-2008. Universidad Nacional de Villa María. Córdoba, Argentina.

MOREIRA, J.; HODARA, F.; CATALDI, M.; MAGNASCO, M. (2019). Los expertos, la política y las políticas públicas en la Ciudad de Córdoba. Una exploración del rol y la configuración de los equipos técnicos entre los partidos con representación local. IX Congreso Nacional de Ciencia Política Sociedad Argentina de Análisis Política. La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia. Buenos Aires, Argentina.

MORRESI, S. y VOMMARO G. (2011). *Saber lo que se hace: expertos y política en Argentina*. Prometeo Libros; Los Polvorines, Prov. de Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.

OSZLAK, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, Vol. 3, N° 2. 1980: Buenos Aires. Argentina.

PIREZ, P. (2016). El acoso de la mercantilización y la propiedad privada al derecho a la ciudad. *Revista Institucional de la Defensa Pública*, Ministerio Público de la Defensa de la CABA. Buenos Aires; Argentina.

PIREZ, P. (2018). *El derecho a la ciudad y la mercantilización de la urbanización*. Voces del Fénix, Buenos Aires, Argentina.

POGGIESE, H. A. (2000). *Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales: para un nuevo “saber-hacer”*

en la gestión de la ciudad. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina.

RHODES, R. (1996). "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, N° 44, p. 652-667.

SASSEN, S. (2014). *Expulsiones: Brutalidad y complejidad en la economía global*. Katz, editores. Buenos Aires, Argentina.

SHLEIFER, A. y VISHNY, R. (1997). A Survey of Corporate Governance. *Journal of Finance* N° 52. EEUU.

STOKER, G. (1998). El buen gobierno como teoría: cinco propuestas. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. Madrid, España.

[Volver al inicio](#) | [siguiente texto](#)

# Los programas de mejoramiento de barrios como estrategia de reestructuración neoliberal en las ciudades latinoamericanas

Daniela Mulatero Bruno<sup>1</sup>  
Luis Ángel Vélez<sup>2</sup>

## Introducción

Los programas de mejoramiento barrial se desplegaron en las ciudades latinoamericanas con mucha fuerza, así como en sus gestiones locales, generando un elevado impacto sobre los aspectos urbanos y físicos en sectores vulnerables. El estudio planteado apunta a indagar si su comportamiento los posiciona como reconfiguradores del espacio en la ciudad y de aporte a la gobernabilidad urbana.

Existen en la ciudad procesos urbanos de desmercantilización que se producen por fuera del Estado, pero no por ello están exentos de sus efectos, ya sea por acción o por omisión. ¿Cuáles son esos efectos y cómo los determinan en su consolidación, o en su ciclo histórico?

¿Qué efectos tienen las políticas públicas en la vida cotidiana de sectores de la población bajo informalidad y pobreza estructural?

<sup>1</sup> Lic. Mulatero Bruno, Daniela: [danimbruno@gmail.com](mailto:danimbruno@gmail.com)

<sup>2</sup> Arq. Esp. Velez, Luis Angel: [luis.angel.velez@unc.edu.ar](mailto:luis.angel.velez@unc.edu.ar)

En el sentido de ser incluidos o no como ciudadanos en una perspectiva del derecho a la ciudad, ¿qué efectos producen en la población del sector popular las nuevas políticas, o en qué posición los coloca? ¿Por qué, a pesar de la aplicación de políticas e instrumentos de redistribución de costos y beneficios y la ejecución de programas de urbanización, la distribución es cada vez más desigual?

¿Cómo se materializa la “reestructuración regulatoria abigarrada” en la ciudad? ¿Qué consecuencias genera en términos de reconfiguración urbana? (diferenciación geoinstitucional como medio y como producto). Las formas de gestión a nivel local están determinadas por el aspecto regulatorio de la neoliberalización, e indefectiblemente también tiene gran incidencia en las distintas modalidades, ya sean formales o informales de producción de ciudad<sup>3</sup>. Así como el neoliberalismo impone una forma específica de gestión que como bien señala Peck (2012), no es un “modelo acabado e inmutable”, sino que conlleva contradicciones, pragmatismos, e incluso tendencias contraneoliberalizadoras, que se plantea establecer las relaciones entre ambas dimensiones en función de una evolución histórica en un tiempo determinado.

Los planteos derivados de las preguntas orientadoras serán analizados mediante el estudio del Programa de Mejoramiento de Barrios (ProMeBa), el cual se lleva adelante desde mediados de los años '90 en base a financiamiento externo crediticio. Esta política involucra a más de un nivel de gobierno y compone una oferta variada de soluciones como pueden ser vivienda nueva, mejoramiento habitacional, redes infraestructura, equipamiento social, regularización urbana y un componente de fortalecimiento comunitario. Al ser una política derivada de agencias multilaterales, puede observarse el desarrollo de programas en distintas ciudades, provincias e incluso países de la región.

Los planteos predominantes de análisis de políticas centran su mirada en las características, implementación y resultados de este tipo de programas, quedando como contexto o referencia general el origen en términos ideológicos y políticos desde el cual se generan.

En consonancia, este tipo de intervenciones que tienen a la ciudad como ámbito de despliegue, no se analizan en profundidad

<sup>3</sup> Estas formas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- a) Sistema de producción pública, donde el mismo Estado produce ciudad.
- b) Sistema de producción privado, orientado a la búsqueda de reproducción del capital con el fin de obtener ganancias en el mercado.
- c) Sistema de producción social, orientados a la obtención de medios de consumo para la reproducción de la vida por parte de los propios hogares.

desde la perspectiva que plantea la investigación. Estos programas de mejoramiento barrial no se limitan a transferencias financieras para ejecutar una política con determinados márgenes de decisión o planificación por parte de los gobiernos locales o subnacionales. Gran parte de su diseño y ejecución se realiza conforme a pautas definidas desde las agencias multilaterales, escindidas de las lógicas de gestión, así como de las realidades locales. Las evaluaciones en torno a los mismos no suelen hacer hincapié en las razones fundantes de sus metodologías, o de la concatenación política e ideológica entre los ámbitos externos de diseño y decisión con los municipios.

El análisis que pretende hacerse sobre del proceso que comprende el Programa de Mejoramiento Barrial (ProMeBa), apunta a la visibilización de sus lógicas fundantes y de su incidencia en la gobernabilidad local en los aspectos urbanos y habitacionales. Esto puede aproximar a otras interpretaciones con respecto a los impactos que produce en las comunidades beneficiarias y en el conjunto del sistema urbano, así como a las lógicas políticas que legitima y consolida.

El trabajo se estructura a partir de un primer momento donde se relacionan los aspectos principales del neoliberalismo en lo que hace a su expresión en lo urbano y como ámbito de procesos de reproducción del mismo. En un segundo momento, se atienden las particularidades de la forma de la urbanización en las ciudades latinoamericanas, cuestión que genera marcados contrastes frente al rol adjudicado a los nodos urbanos en las redes globales potenciadas desde la década del '90. Para completar esta secuencia en un tercer momento, se analizan las particularidades del Programa de Mejoramiento de Barrios (ProMeBa) como ejemplo de implementación de una política derivada de los cambios de paradigmas que conforman las políticas urbanas.

### **El neoliberalismo y su expresión urbana**

La conformación y reconfiguración de las ciudades en términos históricos, son una clara manifestación del avance desigual de proyectos de reestructuración neoliberal con sus correspondientes etapas de crisis. Brenner, Peck y Theodore (2009) aluden a una “destrucción creativa” (vista más allá de los ciclos económicos) que se despliega en cambios institucionales, pero también espaciales, a modo de trayectorias dinámicas “geográficamente dispares, social-

mente regresivas y políticamente volátiles”. Los autores sostienen que:

A lo largo de las tres últimas décadas las ciudades se han convertido en ruedos estratégicamente decisivos donde se han estado desplegando las formas neoliberales de destrucción creativa. La ubicación central de las ciudades en los sistemas fordistas-keynesianos de producción y reproducción las definen como arena clave (si no ‘blanco’) para las estrategias neoliberales de desmantelamiento, pero su significado estratégico como loci de innovación y crecimiento, y como zonas de gobernanza delegada y experimentación institucional local, igualmente las posicionan a la vanguardia del avance neoliberal. (2009, p.7)

En este panorama, las ciudades devienen en núcleos claves, una arena de disputa donde oscilan avances y resistencias en torno a las políticas escalares de la neoliberalización. La destrucción creativa se observa así en las infraestructuras urbanas, que no dejan de ser al mismo tiempo núcleos de acumulación, a la vez que se las lleva hacia su obsolescencia.

La presión que estas tendencias globales ejercen sobre los gobiernos locales, más allá del contexto nacional y regional en el que estén insertos, los obliga a entrar en una competencia por inversiones externas. Esto se complementa con ajustes a niveles crecientes de incertidumbre económica por la vía de participar en formas cortoplacistas de competencia interespacial, marketing territorial y desregulaciones, a fin de atraer inversiones que potencialmente pueden crear empleos.

De esta manera, para poder sostenerse como piezas territoriales claves en un plano internacional, terminan siendo dependientes en planos diversos, como el político y de planificación, el diseño de sus intervenciones, los mecanismos de toma de decisiones, las metodologías de gestión, la administración de recursos, el manejo financiero, entre otros.

En línea con esto, en el planteo de Peck (2012) se puede observar que se genera “un circuito global que implica a consultores, conferencistas internacionales, recursos de Internet, etc. Esto significa que las políticas se hacen a nivel global y las ideas políticas «viajan» de un lado a otro cada vez más rápido” (p.24). Esta nueva

arquitectura en la forma de generación de las decisiones hace que:

Ningún hacedor de políticas está metido solamente en debates locales, sino que hay comparaciones y reflexiones en cuanto a lo que pasa en otros lugares. Estos regímenes han propagado modelos que mutan y que viajan a velocidades muy importantes. Por ejemplo, las políticas de los microcréditos y las nuevas formas que adquieren las políticas sociales. Muchas se reproducen a nivel tecnocrático, pero este mundo en el cual los modelos políticos viajan tan rápido también tiene un fracaso endémico de políticas. Las políticas fracasan y hay una demanda nueva de soluciones que automáticamente nos lleva a una reproducción de la norma neoliberal. Este proceso de turbulencia, de cambio de política, supera los límites del neoliberalismo, aunque de una manera u otra se reproduce así mismo. (Peck, 2012, p.25).

La reducción de los regímenes propios de los Estados de Bienestar y de los sistemas intergubernamentales también ha impuesto sobre las ciudades nuevas y pesadas restricciones fiscales y responsabilidades regulatorias, llevándolas forzosamente a la austeridad presupuestaria frente a la profunda deslocalización socioeconómica y nuevos desafíos competitivos.

Retomando a Brenner et al. (2009), se puede observar que en muchos casos la regulación neoliberal cimienta y atraviesa las políticas urbanas y habitacionales. Se generan alianzas territoriales para fortalecer las economías locales, pero combinado con estrategias que imponen de manera determinante reducciones mediante privatizaciones, desregulación, liberalización y ajustes fiscales<sup>4</sup>.

Esto significa que el objetivo de estos experimentos neoliberales de políticas urbanas es movilizar espacios de la ciudad para el crecimiento económico orientado al mercado y como oferta para prácticas de consumo de las elites, asegurando al mismo tiempo el orden y el control de las poblaciones excluidas.

Los espacios urbanos han desempeñado papeles estratégicamente significativos en las sucesivas olas de neoliberalización des-

<sup>4</sup> En este contexto, las ciudades zonas suburbanas de influencia, se transforman “en laboratorios institucionales para diversos experimentos de políticas neoliberales, como el marketing territorial, la creación de zonas empresariales, la reducción de impuestos locales, el impulso a las asociatividades público-privadas y nuevas formas de promoción local”. (Brenner et al., 2009, p.10)

de fines de los años setenta y comienzos de los ochenta. Durante el ascenso inicial del neoliberalismo, Brenner et al. (2009) remarca que “las ciudades se convirtieron en puntos álgidos de las principales deslocalizaciones económicas y de diversas formas de lucha sociopolítica, en particular en la esfera de la reproducción social” (p.8)

Las formas de neoliberalismos institucionalmente destructivos de los años ´80 van siendo sustituidas por formas cualitativamente nuevas de urbanización neoliberal, que establecen según estos autores “formas de coordinación y ‘gobernanza’ ajenas al mercado, a través de las cuales sostener la participación en el mercado, los recursos competitivos y una continua acumulación” (Brenner et al., 2009, p.10)

Estos cambios estructurales tienen un correlato en el plano institucional a escala urbana. El autor enumera como los principales a los siguientes:

- Redes y agencias orientadas a los negocios que han sido empoderadas con miras a su participación en las disputas en torno a la redistribución de los recursos.
- La movilización de nuevas formas de políticas de desarrollo económico local que incorporen la cooperación inter empresas y clusters industriales.
- El despliegue de programas de base comunitaria e iniciativas que ya no cumple el Estado destinados a combatir la exclusión social.
- La promoción de nuevas formas de coordinación y creación de redes interorganizacionales entre las que hasta ese momento eran esferas de intervención estatal local distintas; y la creación de nuevas instituciones regionales para promover el marketing territorial a escala metropolitana y (formas limitadas de) coordinación intergubernamental<sup>5</sup>. (Brenner et al., 2009, p.10)

Con este panorama del despliegue de las experiencias regulatorias del neoliberalismo, las ciudades no son simplemente un escenario neutro en el cual se despliegan proyectos ‘accesorios’ de reestructuración neoliberal. Por el contrario, “durante las tres últimas décadas, las ciudades se han convertido en espacios cada vez más centrales para la reproducción, transmutación y continua reconstitución del neoliberalismo mismo” (Brenner et al., 2009, p.10).

<sup>5</sup> De lo anterior se desprende que la destrucción creativa de espacio institucional a escala urbana no se da como una transición lineal desde un modelo genérico de ‘ciudad de Bienestar’ hacia un nuevo modelo de ‘ciudad neoliberal’. Más bien, estos procesos multifacéticos de

De esta manera, se postula que:

A lo largo de este periodo ha estado ocurriendo una marcada urbanización del neoliberalismo, a medida que las ciudades han devenido metas estratégicas y terrenos de prueba para una cada vez más amplia gama de experimentos de políticas neoliberales, innovaciones institucionales y proyectos políticos. En estas condiciones, las ciudades se han convertido en incubadoras para la reproducción del neoliberalismo como régimen institucional ‘viviente’, y en nodos generadores al interior de él. (Brenner et al., 2009, p.10)

### **Las formas de la urbanización en América Latina**

Los procesos de urbanización tienen características propias en América Latina, derivados de conformaciones históricas y actuales. En este sentido, se hace central atender estas características, ya que la aplicación y desarrollo de formas neoliberalizadoras en las políticas urbanas y habitacionales diseñadas serán distintas a lo que se pueda observar en ciudades de otras regiones.

Además de las formas de planificación tradicionales que constituyen las ciudades formales occidentales, en Latinoamérica predominan otras formas, por fuera de las normas y legislaciones, marcadas por una lógica de supervivencia y necesidad. A esto se le suma la ausencia del Estado como garante de derechos, a partir de lo cual las urbes crecen y se consolidan mediante estrategias de autoproducción social. Un concepto que permite aproximarse a esta particularidad de la ciudad latinoamericana es el desarrollado por Pirez (2015) denominado “procesos de urbanización inversa”. Esto se desarrolla basado en que:

La ocupación de la población de una porción de tierra que no cuenta con las condiciones de la urbanización, o muestra una gran deficiencia de ellas, estando integrada física y funcionalmente a una ciudad preexistente. Es inversa porque, paradójicamente, se trata de la ocupación de suelo urbano sin urbanización. Vale la pena ser redundante, es un caso de suelo urbano no urbanizado. (...) En la urbanización, la población llega luego de que el lugar haya sido urbanizado. Esa secuencia permite a sus ocupantes la reproducción so-

---

transformación institucional local implican un proceso de búsqueda en disputa.

cial familiar en sentido amplio, en la medida que ofrece suelo, vivienda, infraestructuras y servicios, por lo menos en un mínimo de cantidad y calidad. (...) En la urbanización inversa, por el contrario, la población llega antes de que se produzcan sus condiciones, o de que esa producción sea suficiente para garantizar la reproducción de la vida social aglomerada: es la “modalidad de urbanización en la que primero se habita y luego se urbaniza” (Castro & Riofrío, 1997, p. 45). (Pirez, 2015, p. 48)

Como resultado de este proceso se produce la existencia de ámbitos urbanos con muy diferentes y desiguales condiciones de vida: calidad y cantidad de suelo, de vivienda, de infraestructuras, equipamientos y servicios, de calidad ambiental, etc. El predominio de las formas mercantiles de producción y consumo de la ciudad en las sociedades latinoamericanas se configura como un factor de esta elevada desigualdad. En línea con ello Pirez (2015) sostiene que:

Las ciudades de la región, por lo menos desde el inicio de los procesos de industrialización por sustitución de importaciones, en general desde los años cuarenta del siglo XX, son el resultado de esas dos modalidades simultáneas, interrelacionadas y persistentes de urbanización. Esta simultaneidad y persistencia sugiere que se mantienen estructuralmente, en forma independiente a los procesos de crecimiento económico y de mejora de los demás indicadores sociales (Jaramillo, 2012). Persistencia que ha permitido la consolidación de las diferencias y desigualdades en las ciudades latinoamericanas. (Pirez, 2015, p.99)

El crecimiento y evolución de las ciudades no incorpora una comprensión adecuada acerca de las causas, dinámicas e implicaciones de los procesos de producción de la informalidad urbana derivada, inclusive en lo que se refiere a estas formas de acceso a la tierra urbana y a la vivienda. Este fenómeno con relación a la intervención del Estado en la urbanización, se puede observar en el comportamiento cambiante y sin lineamientos estructurados respecto a una ciudad donde los procesos se dan de manera anticipada a la comprensión e intervención posible.

El proceso se desarrolla bajo cierta permisividad estatal frente a las irregularidades de la urbanización popular como parte de relaciones de dominación que inducían a establecer y mantener vínculos de tipo clientelar para el logro de los bienes urbanos. Según el autor, citando a Jaramillo (2012), esto “contribuía a descargar al Estado del peso de garantizar esos bienes para la población de bajos ingresos; por otra parte, esa producción informal contribuía a disminuir el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, que era transferido a la población misma” (Pirez, 2015, p.106).

La informalidad urbana, reseñada por Fernandes (2008) se presenta como fenómeno derivado de la urbanización inversa, y la misma:

Deriva de la incapacidad estructural del poder público de garantizar la oferta de lotes con servicios en función de la escasez de alternativas de vivienda, sean estas ofrecidas por el poder público (debido a la inexistencia de políticas habitacionales adecuadas), sean las producidas por los mercados formales, que son cada vez más esencialmente especulativos. (p.30)

Según este autor el fenómeno se relaciona con otras tres causas que poseen un vínculo directo con un planteo exclusivo de oferta desde el Estado. Las mismas son:

1) “Una tradición elitista y tecnócrata de la planificación urbana que se practica en Latinoamérica que puede ser objeto de revisión. En gran medida, la producción informal de las ciudades se da en función de la incidencia de criterios elitistas de planificación urbana que pueden ser técnicamente ideales, pero que no reflejan las condiciones socioeconómicas de producción de la ciudad, excluyendo por esta vía gran parte de la población y reservando para los pobres aquellas áreas que los mercados no tienen cualquier interés, o aquellas a las que no tienen acceso, como son las áreas de preservación y todo tipo de áreas inadecuadas para la edificación.

2) muchas de estas leyes urbanísticas no son pasibles de implantación y fiscalización por las municipalidades, puesto que no tienen en cuenta la precaria capacidad de acción de los municipios, estando por tanto condenadas al incumplimiento. Este es el caso de muchas subdivisiones irregulares:

con frecuencia, el precio del lote irregular es más o menos el mismo de la parcela regular, sin embargo, los promotores inmobiliarios son conducidos a la informalidad o “prefieren” hacer la subdivisión irregular porque es más fácil, considerándose la enorme burocracia exigida.

3) la ilegalidad urbana en América Latina se produce, en gran medida, por efecto del propio orden jurídico más amplio. La ley se constituye en un factor importante de la ampliación de la ilegalidad en la región, sobre todo porque todavía prevalece muy fuerte, dominante y hegemónica, una visión conservadora, individualista, civilista y patrimonialista de los derechos individuales de propiedad. Visión esta que sigue orientando gran parte de la acción de los tribunales e incluso de la opinión pública”. (Fernandes, 2008, p.30)

Derivado de esto, las políticas de “bienestar” en América Latina se movieron entre un grado bajo de respuesta a la necesidad del sector popular de acceso a la ciudad, una cierta permisividad respecto a los procesos populares de urbanización y situaciones de represión a invasiones de suelo o casos de conexiones clandestinas con los servicios urbanos. Según Pirez, esto “configuró una suerte de política implícita que permitía una limitada satisfacción de las necesidades de bienes urbanos a las familias de bajos recursos y, al mismo tiempo, contribuía a mantener la ‘paz social’ (Gilbert & Ward, 1982; Hayata, 2010; Pirez, 2009 en Pirez, 2015, p.107).

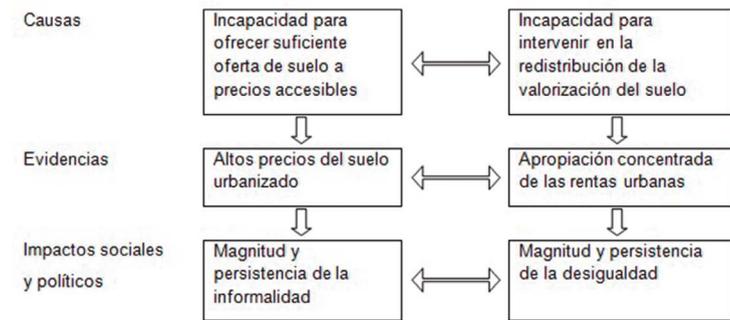
La discusión planteada para el caso de las ciudades latinoamericanas puede ser expresada en la relación entre dos postulados:

- Los mecanismos de mercado no incorporan en su dinámica y propósitos garantizar el uso sostenible y equitativo del suelo, ni la reproducción y el acceso a la ciudad en los mismos términos.
- Las políticas públicas de enfoque territorial son fragmentadas, con perfil tecnocrático y están regidas por la lógica del mercado inmobiliario.

A partir de estos postulados se puede plantear que la lógica de crecimiento de las ciudades es ambientalmente insustentable, socialmente excluyente, económicamente ineficiente y fiscalmente insostenible. La desigualdad socio territorial en América Latina es en gran parte el resultado de la combinación simultánea del funcio-

namiento especulativo del mercado inmobiliario y de la débil capacidad de intervención de las políticas públicas en los procesos de desarrollo territorial.

Figura 1  
Procesos generadores de la informalidad urbana.



Fuente: Elaboración propia en base a Reese, E.

Por las características que toman los procesos de la economía global, las ciudades se posicionan como el espacio más importante para la captación y reproducción de capitales. Este protagonismo de la ciudad en la economía global constituye la base de documentos tales como la agenda urbana para los

'90 (Banco Mundial, 1991). Este trabajo desarrolla recomendaciones de política centradas en el comportamiento de la economía urbana, donde los ejes son la productividad urbana, el equilibrio ambiental de las ciudades, y el alivio de la pobreza, que llevan a centrar la atención en el “management urbano” y la gobernabilidad. De esta manera, Fernández Wagner, Silva y Varela (2004) sostienen que:

La gestión urbana y las redes de ciudades se vuelven vitales, al igual que la importancia estratégica de la tierra urbana, y la eficiencia de la gestión urbana. Los gobiernos locales tienen que generar plataformas para los desarrollos de capital concentrado, incentivar ventajas de localización, y consolidar el valor de la tierra, asegurando el transporte y el manejo ambiental (p.4).

## Los programas de mejoramiento barrial

Los programas concretos de reestructuración neoliberal tienden a combinar dos tendencias:

- El desmantelamiento de formas institucionales que les son 'ajenas', a través de la destrucción de sistemas colectivistas y progresivamente retribucionistas y de la desregulación contradictoria de las economías.

- El lanzamiento de nuevas modalidades de regulación institucional y nuevas formas de gestión estatal (Peck y Tickell 2002).

Este principio con sentido general tiene correlato en las intervenciones de mejoramiento del hábitat en las ciudades latinoamericanas. El marco que configura la neoliberalización como forma de gobierno y su expresión en las ciudades abonaron el diseño e implementación de programas de este tipo.

A fines de la década del '90, ante la evidencia del aumento de la inequidad y desigualdad social, en las agendas de los organismos internacionales de crédito, en forma excluyente se priorizan y financian acciones tendientes a la reducción de la pobreza. Estas políticas, tienen como rasgo distintivo los programas de mejoramiento de barrios, cuyo objetivo es abordar la pobreza en una de sus formas más visibles como es la informalidad urbana y precariedad material habitacional.

## El Programa de Mejoramiento de Barrios (ProMeBa)

El ProMeBa se inicia en Argentina en la década del '90 en un contexto de marcadas reformas estatales. Estas pueden ser caracterizadas en base tres ejes fundamentales: la descentralización de las responsabilidades del Estado, la privatización de los servicios públicos y la desregulación del mercado de trabajo.

Estas medidas se concretan mediante las ventas de empresas públicas, la privatización y/o concesión de servicios públicos, la reducción de personal y la transferencia de competencias hacia las provincias. Como consecuencia del ajuste estructural convenido con la banca internacional, en forma compensatoria se organizó un sistema de políticas basado en un menú de programas focalizados financiados por estos mismos organismos internacionales. En línea con este planteo se puede mencionar el caso de este programa sostenido por financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

ProMeBa es un programa creado para atender la problemática

de la irregularidad urbana en todos sus componentes: tierra, vivienda y servicios básicos. Para ello, se vale de los siguientes criterios:

- a. Complejidad urbana, ponderada en función de: (i) la carencia de traza urbana definida; (ii) el grado de consolidación, (iii) la densidad demográfica; y (iv) los riesgos ambientales a los que está sometido el sector a intervenir.

- b. Impacto social y urbano, considerando: (i) si el área de intervención es parte de un proyecto estratégico local; (ii) los impactos positivos que la intervención podría generar en el entorno urbano y social.

Si se parte de considerar que toda política pública tiene en sí misma fines sociales, es posible decir que el programa se fundamenta inicialmente en la necesidad de mejorar los niveles de calidad de vida de los sectores urbanos más pobres del país. ProMeBa parte de la premisa de que el mejoramiento del hábitat de las ciudades implica la consolidación de los asentamientos irregulares, y su integración a la trama urbana. Por ello plantea la regularización urbana a través de la legalización de la tierra, como uno de sus fines principales. El acceso a la propiedad de la tierra evita procesos de erradicación, que suelen actuar en detrimento del arraigo y la identidad.

A su vez, la dotación de infraestructura permitirá el acceso a bienes básicos, como energía eléctrica, agua potable, saneamiento, siendo estos dos incluso condicionantes para la medición de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Por otra parte, ProMeBa cuenta con un componente de fortalecimiento de la organización social, que permite capitalizar la capacidad autogestionaria de las comunidades. De esta manera, el organismo ejecutor tiene la posibilidad de intervenir promoviendo valores y prácticas como la participación social y el ejercicio de la ciudadanía, entendidos como factores de desarrollo social.

El programa se basa en una doble focalización; por una parte, una focalización espacial, que tiene que ver con la delimitación de un territorio con condiciones de pobreza homogéneas y una focalización a nivel poblacional, donde se identifican los hogares susceptibles de ser consideradas como población objetivo, definiéndose los grupos que tienen un nivel de ingreso mínimo que los ubique en el primer quintil de la población, donde al menos

más de la mitad de la misma está comprendida dentro de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

## Contexto de su origen y formulación

El paso de estos lineamientos a la implementación como políticas de abordaje de las comunidades bajo condiciones de informalidad y precariedad en sus condiciones habitacionales se desarrolla conforme a una transformación de paradigmas al interior de este campo. En este punto los trabajos desarrollados por Fernández Wagner et al. (2004) permiten analizar el contexto de generación de esta política.

En la última década del siglo XX, se produce el debilitamiento o la desaparición de los sistemas nacionales de provisión habitacional, los cuales en la primera generación de políticas<sup>6</sup> estaban centrados en el financiamiento de la oferta, basado en el acuerdo entre poder político y sector de la construcción. Los nuevos paradigmas de carácter neoliberal buscarán reemplazar ese sistema por el llamado financiamiento de la demanda.

Los promotores principales serán los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial y BID), los cuales aumentan su gravitación en los sectores financieros nacionales, promoviendo un rol del Estado como “facilitador” del mercado. De esta manera, “la resolución al problema de la vivienda, principalmente se dará mediante la expansión del mercado de hipotecas<sup>7</sup>.”

En las dos últimas décadas, se observa la coexistencia de políticas habitacionales de primera y segunda generación con políticas de “facilitación” y actuación por programas focalizados, característicos de una tercera generación<sup>8</sup>. Esta dinámica tiene sus impactos en la dinámica urbana, ya que según Cravino (2007):

---

6 Políticas basadas en la construcción de viviendas “llave-en-mano”. Tienen como principal característica, que el tipo de intervención se basa en la “erradicación” de los asentamientos irregulares, y la adjudicación de viviendas individuales en conjuntos habitacionales, construidos en tierras disponibles (casi siempre alejadas del emplazamiento original del asentamiento). Se financia con fondos públicos, con bajo recupero o sin él. La planificación de la intervención y el proyecto lo realiza el Estado en forma centralizada, y la construcción las grandes empresas por licitación pública. La asignación social se realiza por listados de la población destinataria, y el usuario es un receptor pasivo, que no participa en la toma de decisiones. (Cravino, 2007, p.5)

7 Como consecuencia de estos enfoques se fortalece la consideración de la vivienda en función del mercado financiero. En la década del '90 proliferan los consultores con estudios sobre el “sector vivienda”, centrando el foco en el “financiamiento de la vivienda”, es decir en el producto vivienda como sujeto de hipoteca. Esto lleva a un tipo de actuación pública “sectorial”, es decir centrada en la vivienda y desatendiendo la dimensión urbana, en particular la del acceso a suelo. El ejemplo pionero de Chile, y posteriormente México, siendo ambos casos elocuentes en términos urbanísticos y sociales. (Rodríguez A. y Sugranyes A., 2006)

8 Este es un ejemplo de lo que Brenner, Peck y Theodore (2009) llaman “reestructuración regulatoria abigarrada”, donde el proceso de neoliberalización se inmiscuye con su propia

Ello transforma en modo radical toda consideración de las políticas habitacionales. La tercera generación de políticas, por una parte, implica la influencia del capital financiero (global) y la “facilitación” como dispositivo en el marco del “Consenso de Washington”; mientras, por otra parte, el incremento de la pobreza (que estas políticas reproducen) se compensan con intervenciones focalizadas en los asentamientos informales, en pos de lograr su urbanización. Esto si bien puede parecer una nueva versión, o la continuidad y/o expansión de las políticas de segunda generación, en su sentido y función política es completamente diferente. (Cravino, 2007, p.9)

Bajo este contexto de marcada transformación, estos programas reflejan un conjunto de postulados de estas agencias alineados a principios de gobernabilidad urbana, y no centralmente de interperlar las causas estructurales de la pobreza. De esta manera, los principios que imprime el neoliberalismo a los ámbitos urbanos dan forma a respuestas de políticas habitacionales que queden alineados con sus objetivos particulares. A fin de dar cuenta de esto, Cravino (2007) establece las siguientes características principales de la generación de políticas bajo los siguientes principios.

## Los postulados de las agencias multilaterales de crédito sobre la política habitacional

En la década del '90 las agencias internacionales promueven una nueva fórmula para el diseño de políticas habitacionales, alineada con los procesos de reforma del Estado. Las acciones se piensan bajo el paradigma de la “facilitación”, en relación a lo cual la autora señala que:

Las Naciones Unidas, en los debates del Año Internacional de la Vivienda de 1987, ya planteaba la facilitación. Con el objetivo de soportar los procesos de la población, -en particular la organizada- se recomendaba financiar las pequeñas acciones, organizar la asistencia técnica de la gestión habitacional, y promover la flexibilización de las normas y re-

---

lógica operacional en el sistema sin disrupciones, imbrincándose entre las fases temporales del proceso político, independientemente de su orientación político ideológica. De esa manera, genera sistemáticamente “diferenciaciiones geoinstitucionales” en los territorios, a la vez que profundiza y perpetúa la dependencia.

glamentos de construcción, así como mejorar la provisión de tierras apropiadas. En sintonía con los postulados del Consenso de Washington, el Banco Mundial, le dará un giro que implicará un Estado que desestime toda intervención directa (que implique construcción o regulación) en el mercado, y así será la facilitación del funcionamiento del mercado habitacional (Banco Mundial, 1993). (Cravino, 2007, p.9)

Este planteo se basa en que el mercado es el mejor asignador de recursos (Banco Mundial, 1993) por lo que la “facilitación” se transforma en un sistema de nuevos principios rectores para las políticas. En base a esto, el Banco Mundial recomienda “crear entornos propicios (facilitar) para que el mercado habitacional trabaje” (Cravino, 2007, p.9). Para crear esta transformación en el núcleo mismo de las políticas se toman los siguientes principios<sup>9</sup>:

- El desarrollo de los derechos de propiedad, privatizando la vivienda pública y regularizando la tenencia de la tierra.
- La racionalización y dotación de mayor transparencia a los subsidios, no permitiendo aquellos encubiertos, de modo de focalizar el financiamiento en los sectores sociales más pobres.
- El suministro de infraestructuras con recupero de costos.
- La flexibilización de las normas urbanas y la eliminación de la escasez artificial del suelo.
- El soporte al sector de la construcción para una mayor eficiencia, eliminando prácticas monopólicas y así poder establecer un marco normativo que de oportunidades al sector privado de equiparar al Estado en la provisión habitacional. (Cravino, 2007, p.10)

Esta facilitación se consume parcialmente mediante el pasaje del financiamiento de la oferta (políticas de primera generación) al financiamiento de la demanda. Esta operación sobre la demanda:

No implica atender prioritariamente las necesidades sociales mediante acciones locales, comunitarias, participativas, etc., sino operar mediante la mediación del mercado, financiando la compra del bien, de la vivienda. La facilitación basa su operación en el préstamo hipotecario, por lo tanto, en un sujeto social capaz de ser tomador de crédito. El problema

<sup>9</sup> La autora destaca que “en un marco favorable para los postulados neoliberales a principios de los '90, y en el contexto del ajuste estructural, esta propuesta tiene una fuerza arrolladora que penetra en los noventa todo el discurso oficial en nuestros países.” (Cravino, 2007, p.10)

generalizado en la mayoría de los países de la Región, es que ello deja por fuera a no menos del 60% de la población. (Cravino, 2007, p.10)

La repercusión de las transferencias de políticas desde ámbitos transnacionales no sólo en las instituciones estatales, sino hasta la escala de los microespacios barriales de las ciudades latinoamericanas, hablan del alcance real y de la consolidación de lo que Brenner, Peck y Theodore (2009) llaman neoliberalización profundizada, propia de la década del '90. Más allá de este planteo, se podrá observar que se perpetúa todo el sistema, el cual no sólo comprende la modalidad política, sino también la cuestión social que atiende. Esto es observable en el hecho que actualmente, a más de veinte años de implementación, ProMeBa continúa en vigencia y las problemáticas urbanas y habitacionales de los sectores pobres urbanos también.

### **Gobernabilidad urbana y la “lucha contra la pobreza”**

En el marco de la reforma del Estado, las agencias multilaterales de crédito promovieron que en forma complementaria a la “facilitación”, el subsidio del Estado se focalice en los sectores más pobres de manera explícita<sup>10</sup>. En paralelo a este planteo, se iban marcando los efectos de las políticas neoliberales en el conjunto de la economía, lo cual genera en las ciudades un marcado aumento de la pobreza urbana. Esto según Fernández Wagner (2004) es producto de cuatro procesos asociados: el profundo cambio tecnológico en los circuitos económicos, la internacionalización de la actividad económica, la concentración de la propiedad y el debilitamiento del poder público (Marcuse, 1996, en Fernandez Wagner, 2004, p. 11).

Las estrategias de aliento al libre mercado, estaba principalmente sustentada en la eliminación de los derechos ciudadanos sobre los bienes y servicios más esenciales para la vida. Estos derechos habían sido construidos en torno a la condición del trabajo (no solo la propiedad) y por la lucha social de los últimos cien años (Castel, 1997, en Fernandez Wagner, 2004, p. 11). En este período de la década del 90 las agencias multilaterales promueven lineamientos de políticas,

<sup>10</sup> No en modo encubierto como ocurría con los anteriores programas de primera generación, donde el subsidio alcanzaba no solo a los más pobres, sino a población que podía adquirir bienes en el mercado o disponía de capacidades de pago

Centrados en objetivos de “reducción de”, “lucha contra”, “alivio de” la pobreza urbana. Esto si bien parece una suerte de “cinismo institucionalizado” propio del doble discurso de las agencias multilaterales, tiene otro sentido. Lisa y llanamente se comprueba que esta estrategia de actuación persigue un solo objetivo: la gobernabilidad urbana. Gobernabilidad que permite estabilidad, es decir que reduce conflictos sociales, por lo que asegura condiciones favorables para el ingreso y reproducción de capitales en las ciudades, en la lógica económica global. (Cravino, 2007, p.11).

Por ejemplo, la denominada “lucha contra la pobreza urbana”, forma parte de manera creciente las agendas principales en este período. Bajo este paradigma:

Los programas de regularización de asentamientos informales o programas de mejoramiento barrial<sup>11</sup>, constituyen el “dispositivo” institucional preponderante –incluso como estandarte- de las acciones de lucha contra la pobreza urbana, en nuestros países. Estos programas –que operacionalizan la focalización social y espacial del gasto público- atacan el emergente más visible, es decir, el asentamiento ilegal, irregular o subnormal, según se los denomine. De tal forma, su intervención asegura el éxito en la reducción de la pobreza, lo cual a su vez aporta en la reducción del conflicto –potencial o real- que la existencia de pobreza urbana acarrea, con el consiguiente impacto positivo en la gobernabilidad urbana. (Cravino, 2007, p.11).

### **Los programas de regularización de asentamientos informales en América Latina**

La irregularidad, ilegalidad o informalidad en las formas de ocupación del suelo y de construcción del hábitat urbano, han sido dominantes en las ciudades latinoamericanas alcanzando elevados

<sup>11</sup> En realidad, la existencia de programas que desarrollan acciones de “mejoramiento barrial”, no constituyen nada nuevo, pues existen desde los inicios de políticas de radicación de asentamientos, que tuvo lugar en la segunda generación de políticas. Pero ahora este tipo de programas se presentan en forma más consistente y con resultados mucho más visibles. El éxito y efectividad que se les otorga, y por lo tanto su relevancia actual, tiene lugar más que, por una acertada acción en el campo de la vivienda en América Latina, como consecuencia de los procesos urbanos propios de la década del '90, los cuales se asocian a las consecuencias de la globalización

porcentajes. Estas grandes extensiones de ciudad son mercados informales de suelo que se rigen por sus propias reglas, las cuales son diferentes de las de la formalidad.

Los primeros programas de este tipo estuvieron a cargo de los gobiernos nacionales, centrados en la provisión de infraestructuras urbanas. En la segunda mitad de la década 90, el discurso de posicionamiento de las ciudades en el sistema global, conduce a programas conducidos por los gobiernos locales. Estos programas tendieron a ser más comprensivos del contexto y a buscar el complemento con otros programas sociales, para lograr respuestas integrales y duraderas.

Estos programas tienen relevancia en el campo urbanístico, ya que las acciones de mejoramiento de barrios constituyen un proceso de intervención urbana en los asentamientos irregulares. Sus objetivos generales proponen “atender la pobreza extrema, garantizar la integralidad con otros programas y problemas, integrar los asentamientos a la ciudad formal (reorganización del espacio público), recalificar los asentamientos social y espacialmente y mejorar y sanear ambientalmente el barrio” (Cravino, 2007, p.13).

De esta manera se articulan dos cuestiones: se interviene para reducir el conflicto potencial o real por la existencia de pobreza urbana, buscando un impacto positivo en la gobernabilidad, pero también se interviene para mejorar la imagen de una ciudad que se quiere presentar competitiva en la nueva dinámica global.

La experiencia latinoamericana muestra que, no obstante los logros que estos programas presentan en estos dos sentidos, distorsionan la dimensión real de los mismos. En general,

Se verifica que aún están muy lejos de lograr efectividad en la reducción de la pobreza ya que, al operar sobre los efectos, los programas tienen limitaciones en garantizar su real mitigación, en el contexto de la creciente mercantilización de los bienes y servicios habitacionales urbanos. Ello se comprueba porque tampoco logran asegurar un nivel aceptable de sustentabilidad (afrontar valor monetario de conexiones a redes). (Cravino, 2007, p.14)

El modo de actuación de tipo focalizado, es decir, circunscripto al asentamiento, lleva en algunos casos inclusive a generar conflictos con el entorno. Esto es porque se genera un proceso de “discriminación positiva” de esta política, dados por esta doble focalización

de este tipo de programas<sup>12</sup>.

Los programas de regularización urbanística aparecen como limitados, ya que son intervenciones que operan sobre el emergente visible de la pobreza urbana, pero no interpelan de modo alguno las profundas causas que generan el problema. Son en esencia programas que “además de costosos, operan aislados, constituyen una focalización sin marco, que genera nuevos problemas o que se articulan (y hasta favorecen) los mercados informales de bienes y servicios del hábitat, cristalizando la situación de pobreza o incluso contribuyendo a reproducirla” (Cravino, 2007, p. 14).

El ProMeBa es un programa que se caracteriza por ser desconcentrado en su gestión y descentralizado en su implementación. La primera característica obedece a que transfiere funciones de gestión sin que esto implique la delegación de atribuciones. La segunda característica refiere a que se gestiona a través de la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) en el nivel subnacional de ejecución del programa<sup>13</sup>.

El nivel de articulación se establece con cada UEP, la cual realiza la promoción del programa en los municipios operativos y con la Unidad Coordinadora Nacional (UCN). Esta última unidad participa de la identificación de los barrios conjuntamente con la UEP y los municipios, y realiza la capacitación requerida en relación con las características del Programa. Las distintas UEP tienen la responsabilidad de la promoción del programa y de otorgar asistencia

técnica a las comunidades con mayor debilidad en la preparación de la solicitud del proyecto, luego de la posterior ejecución del mismo.

Otra función asignada a la UEP refiere a la orientación a los municipios, la supervisión de las obras y el acompañamiento social. Por tratarse de un campo de trabajo que muchas veces es nuevo para los gobiernos locales, el

desarrollo de los programas ha requerido un esfuerzo especial por parte de los equipos técnicos, tanto en la promoción del modelo de intervención integral entre los interesados y quienes adoptan decisiones, como en el diseño de esquemas adecuados de organización para la ejecución.

<sup>12</sup> Por una parte, la focalización social, es decir concentración en población de extrema pobreza (en niveles indigencia en la mayoría de los casos), y por otra parte, la focalización espacial, es decir criterios de elegibilidad descartan toda otra situación socio-territorial que no sea un área homogénea como la que presentan los asentamientos irregulares.

<sup>13</sup> En la mayoría de los casos tienen sede en los Institutos Provinciales de Vivienda, que fueron creados para gestionar el sistema FONAVI.

## Consecuencias y efectos en el sistema urbano

La intervención del programa no está exenta de generar vínculos con el sistema urbano. Más allá de atender problemáticas existentes de poblaciones en situaciones de precariedad y pobreza, el objeto de intervención forma parte de la ciudad, la cual se encuentra en transformación permanente para los paradigmas del urbanismo neoliberal.

Este proceso puede ser analizado en relación a dos variables centrales del sistema como es la provisión de infraestructuras y la producción de suelo urbanizado. En un estudio global de esta operatoria a escala latinoamericana, Alcocer et al. (2010) observa que:

Las áreas urbanas precarizadas presentan un problema complejo de política pública y financiamiento. La magnitud de las carencias obliga a inversiones significativas, sin embargo, la baja densidad de algunos de estos asentamientos hace que las inversiones sean costosas, y la heterogeneidad de sus ocupantes torna poco equitativo su financiamiento solo con recursos públicos, que tienen un alto costo de oportunidad para la acción del Estado contra la pobreza. Para abordar estos problemas se requieren intervenciones que ponen en juego aspectos centrales de la gestión urbana. Entre estos destaca el proceso de planificación, financiamiento, ejecución y mantenimiento de infraestructura (p.114).

Usualmente las tierras ocupadas por los asentamientos informales son de baja calidad ambiental y su habilitación para usos residenciales requiere medidas de mitigación costosas<sup>14</sup>. Estos gastos adicionales encarecen el costo de proveer cordón cuneta, agua potable, energía eléctrica, alcantarillado y drenaje pluvial a los hogares beneficiados, aunque permiten servir las áreas urbanas intermedias.

Las consideraciones de equidad distributiva y de incapacidad de los habitantes de los barrios de cubrir incluso una mínima parte de los costos de los servicios obligan muchas veces a las entidades patrocinantes a no cobrar por ellos. En este punto, Fernández

<sup>14</sup> Esto se debe a que, dada la necesidad y la escasez de recursos de las personas para acceder a un lote o una vivienda por vías formales, las tierras plausibles de ser ocupadas informalmente para esos fines, suelen ser remanentes públicos degradados o privados en desuso por su mala calidad.

Wagner observa un conflicto de criterios entre la población objeto definida por el programa (criterio de elegibilidad de la Fase I) y las obligaciones de la población a pagar por el valor de la tierra, las tasas, impuestos y servicios (criterio de elegibilidad de la etapa 1 de la Fase II – pago de servicios). Esto amenaza la sustentabilidad del programa ya que “hay vecinos que ya saben que no podrán pagar luz, ni gas, ni tener su terreno propio. O se modifica el programa y la población objetivo o se acepta la necesidad de subsidiar partes o la totalidad de las intervenciones” (Fernández Wagner et al., 2004, p.17)

Este proceso se desarrolla con la informalidad como un fenómeno en expansión en la mayoría de las ciudades latinoamericanas. Respecto a esto Smolka (2003) en Alcocer et. al. (2010) plantea que:

A ello contribuyen diversos factores además de la pobreza urbana: el funcionamiento del mercado de suelo urbanizado, que provoca precios altos para la tierra de uso residencial con servicios adecuados; la reducida escala de los programas de provisión pública de vivienda social en las últimas décadas, y la indisciplina o delincuencia urbanística permitida por el insuficiente cumplimiento de los planes de uso del suelo, entre otros. (Alcocer et. al., 2010, p.71)

La observación de casos de intervención permite al menos dos interpretaciones según el autor:

1) Estos programas serían eficaces, pero insuficientes frente a la magnitud del problema.

2) No solo serían ineficaces, sino que además contribuirían a agudizar la informalidad estimulando nuevas ocupaciones ilegales al alimentar las expectativas de soluciones subsidiadas a las carencias de infraestructura de los barrios. Así, la “solución” pasa a ser parte del problema (Alcocer et. al. 2010, p.71).

Esto significa que los procedimientos de regularización urbanística y de la tenencia de la tierra pasan a integrar la estructura de reproducción de la informalidad de las ciudades (Smolka, 2003, en Alcocer et. al. 2010).

Las expectativas de mejoras, combinadas con la incapacidad de hacer frente a los costos que implicarán, puede ser una causa probable de un aumento en la frecuencia de los traspasos de derechos

precarios, ventas de parcelas o de derechos adquiridos sobre las mismas. Esta expectativa puede ser la causa, según Alcocer et. al. (2010), de aumentos de hasta el 1000%, detectados en el valor de mercado de las parcelas<sup>15</sup>.

Esto no implica cambios sustantivos en las reglas de acceso a la ciudadanía o en el funcionamiento del mercado inmobiliario. Esto significa que no logra ampliar el acceso a la tierra urbana dotada de infraestructura y a la vivienda en la escala que la demanda acumulada requiere. Se logra rescatar una pequeña parte del déficit habitacional en su aspecto cualitativo dentro de áreas determinadas. En este punto, el autor sostiene que:

Se consolida una paradoja en la que se mejoran las fracciones de la ciudad beneficiadas por los proyectos de regularización mientras se deterioran las condiciones del conjunto urbano por el aumento de los asentamientos irregulares y la baja inversión en otras áreas precarias de la ciudad por falta de recursos. (Alcocer et al., 2010, p.72)

### **A modo de síntesis**

Los programas no logran alcanzar una escala de intervención que permita observar la solución completa de la problemática urbana y habitacional de los asentamientos informales en un horizonte de tiempo incluso de largo plazo.

La asignación de un mayor volumen de recursos a programas de mejoramiento de barrios no representaría una posible solución al problema. La naturaleza del fenómeno de la informalidad urbana alcanza a todos los componentes de la estructura de la ciudad, se hace presente en todos los sectores de la economía local y en todas las esferas de la interacción social. Por esta razón las acciones territorialmente localizadas en los barrios, si bien mejoran la calidad de vida de los beneficiarios, no logran resolver la problemática del hábitat.

Como derivado de esto, Alcocer et al. (2010) plantea que,

Su erradicación no se consigue solo mediante el mejo-

<sup>15</sup> El bajo nivel de cumplimiento de sus obligaciones de ciertas concesionarias de servicios, implicó direccionar recursos a la construcción y extensión de redes. Existe el riesgo de conflictos futuros cuando la población no pueda mantener el pago del servicio y ponga en riesgo la seguridad de la propiedad regularizada a través del programa. A esto se suma el haber permitido una nueva transferencia de recursos del Estado a las empresas privatizadas sin contraprestación alguna.

ramiento de los asentamientos informales (hacer más de lo mismo) sino que requiere un nuevo enfoque que diagnostique los problemas y los aborde en la escala adecuada: nacional o regional para las dimensiones económicas; de ciudad o región metropolitana para las dimensiones sociales, y de barrio o ciudad para las dimensiones espaciales. En otras palabras, para ganar escala en la solución de los asentamientos informales es necesario cambiar la escala del análisis y de la ejecución de las soluciones. (p.20)

Aún más allá de logros parciales obtenidos por estos programas, se puede observar que no han logrado trascender su concentración en los problemas de los asentamientos individuales. Esto significa que no superan la escala del barrio como foco del diagnóstico y de la solución de los problemas del hábitat informal. Este enfoque “contrasta con la realidad de una economía, una sociedad y un hábitat informal de las ciudades que funciona íntimamente conectado con la ciudad formal en una relación simbiótica que otorga beneficios a ambos pero que también genera grandes problemas”. (Alcocer et al., 2010, p.21)

De la misma manera, confirma la visión de la ciudad como epicentro de los procesos de experimentación creativa de reestructuraciones regulatorias que en la actualidad tiende hacia una “contraneoliberalización desarticulada”. Según estos autores, el escenario de “crisis económica global ofrece nuevas oportunidades estratégicas” que, en el caso de las cuestiones urbanas y habitacionales, son llevadas adelante por el accionar de movimientos y organizaciones sociales que apoyan y promueven la producción social del hábitat como medida opositora al neoliberalismo (Brenner, Peck y Theodore, 2010).

La solución de los asentamientos informales solo es posible como parte de una política urbana integrada para mejorar la calidad de vida de los habitantes, que aborde las diferentes escalas territoriales en que se presentan los problemas y en las que las soluciones son viables, con políticas y programas urbanos multisectoriales. Este enfoque cambia la prioridad y el alcance de muchos problemas abordados por los programas de mejoramiento de barrios y agrega nuevos temas y desafíos. Entre ellos se puede adelantar el fortalecimiento y la legitimación de la participación social, la sustentabilidad y el enfoque de derechos como motores locales

y territoriales de un cambio contraneoliberalizador articulado. Esto significa avanzar hacia un escenario donde el régimen del mercado ya no sea monopólico y omnipresente, sino que sea un nodo más en “redes antisistémicas de conocimiento compartido, transferencia de políticas y construcción institucional entre distintos lugares y escalas de la movilización contraneoliberal” (Brenner, Peck y Theodore, 2010, p. 36).

Los autores plantean que esta opción articulada implique mayor presencia del Estado, donde los distintos niveles de gobierno coordinen local, regional y globalmente con entidades de distintos contextos sociales buscando desarrollar “nuevas visiones solidarias y ecológicas sensatas para la regulación económica global y las relaciones interesaciales”. (Brenner, Peck y Theodore, 2010, p. 36)

### **A modo de conclusiones**

Las políticas públicas urbanas tienen incidencia directa en la dinámica de conformación de la ciudad, y en la vida cotidiana de la población que las habita. Estos efectos se manifiestan de manera mucho más visible y con capacidad performativa para los sectores sociales bajo situaciones de pobreza e informalidad. En este contexto, el tipo de política como la analizada demuestra diversos desafíos que derivan en muchos casos desde la concepción misma de su diseño.

La ciudad se presenta entonces con una fuerte concentración territorial de la pobreza, una forma de segregación social del espacio (Sabatini, 2005) que se convierte en un problema ya que las áreas donde se concentra esta población quedan alejadas del centro de las ciudades y con diversos problemas como por ejemplo ambientales. En lo territorial, los pobres urbanos tienen un acceso limitado a los bienes y servicios que ofrece la ciudad, incluida la vivienda. Los hogares de bajos ingresos de las ciudades latinoamericanas se ubican, por lo general, en las tierras menos demandadas de las ciudades, usualmente localizadas en las periferias y con escasa dotación de servicios

La brecha de acceso a servicios urbanos básicos que afecta a una gran parte de los hogares de ingresos bajos, también se manifiesta en el acceso a los servicios de vivienda. Al no poder acceder a viviendas producidas por el sector formal, esta población recurre a soluciones informales.

La experiencia latinoamericana demuestra que los Programas

de Mejoramiento de Barrios tienen dificultades para el logro de avances en la reducción de la pobreza. Esto puede ser atribuido al hecho de operar sobre los efectos, y muestran limitaciones en garantizar una real mitigación de la pobreza en un contexto de mercantilización de los bienes y servicios habitacionales urbanos.

Los cambios en ciertas condiciones de materialidad y acceso a servicios para la población alcanzada, dejan en segundo plano un proceso de transformación profunda de la ciudad. Esto significa la tendencia a albergar procesos de dualización que dan cuenta de la fragmentación social que tienen lugar como consecuencia de los procesos globales y neoliberalizadores.

La ciudad informal se entrelaza con todas las dimensiones de la ciudad formal, afectando condiciones laborales y productivas, de bienes y servicios, y las relaciones sociales y el territorio. Los problemas de los asentamientos informales afectan tanto a los habitantes de los propios asentamientos como a los de barrios vecinos y a toda la ciudad.

En base a la evolución e implementación de estas políticas, los programas de mejoramiento barrial, constituyen una nueva forma de intervención, que deja de ser “de vivienda”, para transformarse en “reducción de la pobreza centradas en el hábitat”. Es decir que su particularidad va a estar dada por el hecho que, si bien son una intervención social similar al resto de las políticas sociales, constituyen intervenciones urbanas, contribuyendo al acondicionamiento del territorio en función de la demanda que plantea el nuevo conjunto de paradigmas reconfiguradores de la ciudad.

A esta característica se le debe apuntar dos limitaciones importantes: de alcance y de escala. En relación al alcance, tanto en su concepción como en sus mecanismos de ejecución, se limita a un conjunto de barrios, y no operan con una visión integrada de los problemas del hábitat en todo el territorio que presenta carencias en una ciudad o un sistema metropolitano. Las intervenciones que se financian terminan a veces generando “islas” de buenos servicios y formalidad en la tenencia del suelo en medio de amplios territorios urbanizados formalmente, pero que poseen carencias muy parecidas a las de los asentamientos objeto de los programas.

La búsqueda de focalización en la pobreza solo en el aspecto urbano habitacional<sup>16</sup>, impide destinar recursos al mejoramiento de áreas urbanizadas formales con carencias donde vive una mezcla

<sup>16</sup> En muchos programas se traducen en reglas operativas que seleccionan asentamientos donde vive al menos un 80% de población pobre

de hogares pobres con hogares de ingresos medio-bajos y bajos. En busca de un mayor impacto de estas intervenciones, es necesario revisar el alcance de los programas para hacerlos más útiles de acuerdo con una visión integral del mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades.

En relación al tema de la escala, al ser concebidos como una acción sectorial de la administración local (con o sin apoyo de niveles superiores de gobierno), restringen sus objetivos a problemas específicos de su sector dentro de unidades territoriales delimitadas: los asentamientos irregulares entendidos como barrios. De esta manera, los programas deben competir por financiamiento y recursos institucionales con todas las otras inversiones sectoriales y los programas de desarrollo territorial del gobierno local, regional o nacional, según el caso.

La visión sesgada y la fragmentación territorial (alcance y escala) para abordar una problemática relacionada con la pobreza, pueden entenderse como la materialización más localizada y concreta de la diferenciación geoinstitucional global de la neoliberalización.

Los beneficios que generan las inversiones en infraestructura, equipamiento urbano y regularización de la tenencia del suelo, hasta ahora han beneficiado solo a una proporción menor de la población afectada por estos problemas. De manera directa, a los habitantes de los barrios beneficiados y de forma indirecta, a los habitantes de los barrios circundantes. Sólo una parte de los habitantes de los asentamientos informales de una ciudad han tenido la oportunidad de ejercer su condición de ciudadanía de manera completa.

A pesar del volumen de recursos destinados al mejoramiento de barrios y el esfuerzo de los gobiernos locales por usarlos eficientemente, en la mayoría de las ciudades el número de hogares en barrios irregulares ha seguido aumentando. Más aún, en algunas ciudades se observa un proceso de deterioro de barrios originalmente regulares, que empiezan a presentar problemas similares a los de los irregulares.

La falta de atención sostenida al desarrollo económico local se reflejó durante muchos años en las publicaciones del Banco Mundial sobre mejoramiento urbano como lo señala Alcocer et al. (2010) en Kessides (1997) y Vilorio-Williams, (2006). En muchos proyectos de desarrollo urbano, el diagnóstico operativo de las condiciones económicas locales suele ser superficial, prematuro y carente de

una base analítica sólida y sistemática.

Las transformaciones que se pueden observar desde el análisis crítico a este tipo de programas, hacen ver que el terreno urbano es un campo de disputas decisivo. Las luchas locales orientadas a obtener viviendas dignas, salarios adecuados y justicia medioambiental, se ofrecen como alternativas al neoliberalismo. No obstante, revertir el neoliberalismo también implicará una extensa re-regulación de la ciudad misma; en la forma de medidas destinadas a hacer frente a los nocivos efectos de la competencia interurbana y la redistribución regresiva. Una de las claves para trascender el neoliberalismo es, entonces según postulan Brenner, Peck y Theodore (2009), “la construcción de nuevas formas de solidaridad urbana, entre ciudades y al interior de ellas” (p.11).

El estudio desarrollado abre la posibilidad de nuevos interrogantes para ampliar el análisis. Al intervenir en los sistemas urbanos a través del financiamiento de estos programas, ¿se interviene de hecho en definiciones urbanas sobre sectores y áreas? ¿Existen espacios de negociación y reajustes para la participación de gobiernos locales y la ciudadanía?

En el plano económico financiero, emergen las restricciones presupuestarias de los gobiernos locales. Esta limitación, ¿los hace dependientes de programas con estos formatos? Al ser diseños con eje puesto en la inversión económica ¿hace que la sostenibilidad financiera subordine a los demás componentes? Finalmente, ¿se instala como práctica política, en términos de reproducción tecnocrática bajo formas turbulentas como lo plantea Peck? ¿Estos programas actúan como facilitadores de la gobernabilidad?

Emerge como desafío contraponer si las profundas contradicciones inherentes a la actual forma urbanizada del neoliberalismo en expansión, posibilitarán aperturas para reapropiaciones del espacio urbano más progresistas e inclusivas en un plano contraneoliberalizador articulado, o si por el contrario, las agendas neoliberales continuarán afianzándose al interior de las estructuras institucionales al interior de la gobernanza urbana.

En caso de suceder esto último, las geografías urbanas tenderán a generar ciudades cada vez más involucradas en políticas de “marketing territorial” que son mutuamente destructivas. Este fenómeno tiene el agregado que el capital transnacional es liberado de sus responsabilidades en cuanto a la reproducción social local, y los ciudadanos urbanos ven disminuir el poder de conformar sus

propias condiciones básicas de la vida urbana cotidiana.

En contraste con esto, también puede buscarse desde los espacios de diseño y decisión en todos los niveles de Estado y transnacionales, dar lugar a los nuevos emergentes contraneoliberalizadoras, e incentivar su capacidad para desestabilizar, reconfigurar y quizás hasta superar según Brenner, Peck y Theodore (2010) el dominio global de las leyes del mercado

## Bibliografía

ALCOCER, M. E. G., Cohen, M., Oliveira, C. B. H., Santos, B. A., Alvarado, N., Palenque, P., Rojas, E., Larangeira, A., Ruiz, V., Cibils, V. F., Couriel, J., França, E., Smolka, M., Burgos, R., Brakarz, J., Fandiño, S., Pegoraro, D. B., Romo, M., Dávila, H., ... de Araujo Larangeira, A. (2010). Construir ciudades. Banco Internacional de Desarrollo.

BARRETO, M. (2017). Retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. Mirada comparada con períodos recientes. *Pensum*, 3(1), p.73-91. <https://bit.ly/32Jso1z>.

BRENNER, N., Peck, J., Nik, T. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, Vol. 66. Santiago de Chile: Ediciones SUR, marzo, 2009. Recuperado de: <https://bit.ly/2CRivE4>.

BRENNER, N., Peck, J., Theodore, N. (2011). ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas / After Neoliberalization? *Methodological Strategies for the Investigation of Contemporary Regulatory Transformations*. *Urban*, 0(01), p.21-40. Recuperado de <https://bit.ly/30y5PtF>.

CRAVINO, M. (2007). Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina. En *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas* (p. 1-28). IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

FERNANDEZ Wagner, R., Silva, M., Varela, O. (2004). La complejidad ausente en los programas de intervención socio-espacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza. El caso del PROMEBA en el Gran Buenos Aires. En: *Política Social y Política Económica: Tensiones en busca de la equidad*. [online] Mendoza. Recuperado de: <https://bit.ly/32Eckcj>.

FERNÁNDES, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 34(102), p.25-38.

PECK, J. (2012). Neoliberalismo y crisis actual. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 19, p.7-27. <https://doi.org/10.14409/da.v1i19>

PÍREZ, P. (2016). Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. Territorios, 34, p.87-112. Doi: [dx.doi.org/10.12804/territ34.2016.04](https://doi.org/10.12804/territ34.2016.04)

[Volver al inicio](#)

# Lxs jóvenes y la dualidad valorativa en la neoliberalización del trabajo<sup>1</sup>

Nicolás Giménez Venezia<sup>2</sup>

## Consideraciones preliminares

*“No para de toser, trabajando doce horas cobra dos monedas al mes, pa’ mantener cuatro personas y no hables de meritocracia, me da gracia, no me jodas que sin oportunidades esa mierda no funciona  
Y no, no hace falta gente que labure más hace falta que con menos se puedan vivir en paz mándale gas, no te perdás, acordate en dónde estás fijate siempre de qué lado de la mecha te encontrás”  
Wos. “Canguro”<sup>3</sup>.*

1 El siguiente trabajo retoma dimensiones y datos del trabajo de campo del TFI de la Especialización en Administración Pública IIFAP-FCS/UNC y es presentado en el informe del proyecto “Estado y Neoliberalización en la Argentina contemporánea: Transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos” dirigido por la Mgter. Graciela Santiago. Para la redacción del mismo adhiero a directrices de Revista ConCiencia Social, optando por el uso de la “X” y apelando a giros lingüísticos para la superación de binarismos. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/directricesparaautores>

2 Docente e Investigador de la FCS/UNC. Becario Doctoral de la SeCyT con lugar de trabajo en el IIFAP/FCS-UNC. Contacto: [ngimenezvenezia@unc.edu.ar](mailto:ngimenezvenezia@unc.edu.ar).

3 Wos (Valentín Oliva), cantante, rapero e improvisador argentino.

En una narrativa que interpela y marca posición, Vos como artista que representa generacionalmente un cambio de época pone en debate con perspectiva crítica y juvenil un diagnóstico sobre las exigencias, disposiciones sociales, así como los discursos en torno al trabajo, que ligan la búsqueda del bienestar al “merecimiento”. Las precariedades de las condiciones laborales, el impacto en la salud, la división social y sexual del trabajo, entre otras dimensiones pero donde sin duda cobra centralidad la idea del “esfuerzo individual” en una ecuación lineal invisibilizando las condiciones estructurales.

Este proceso tiene lugar en un contexto de reestructuración del orden social signado por la neoliberalización atravesando como fenómeno al Estado, los gobiernos y las políticas (Brenner, Peck y Theodore: 2011), donde la meritocracia como vector de garantía del bienestar goza de privilegio en la disputa simbólica de construcción de relaciones sociales.

Para el caso particular de lxs jóvenes, se expresa en categorías específicas como lo es la de “jóvenes NINI<sup>4</sup>”, presente en discursos mediáticos y políticos, basada en el supuesto de que lxs jóvenes conforman un amplio sector social que no estudia ni trabaja y no tienen motivaciones para modificarlo. El “ser” NINI se define como una condición propia de lxs jóvenes, y no, como un estado temporal y/o de tránsito.

Personas dentro de la población económicamente activa pero sin productividad, apatía mediante; personas con consumos problemáticos; peligrosxs y delincuentes; en situación de embarazos no planificados; como “desertorxs” de los espacios educativos, es decir, cotidianamente lxs jóvenes son identificados como protagonistas de y en diversos problemas sociales donde se producen y reproducen sentidos de la condición juvenil, identificando tipologías de jóvenes que responden a diferentes formaciones discursivas, realizando interpretaciones de un sector generacional/social escindiéndolo del sistema social en el que se inserta. (Chaves, 2012)

En vigilancia de estas construcciones sociales en torno a lxs jóvenes es que cobra relevancia el visibilizar las perspectivas y tendencias en disputa en la implementación de las políticas. Para ello se propone en primer lugar en primer lugar, una breve caracterización de la política laboral en nuestro país hasta la actualidad.

4 Para ampliar y abordar la concepción desde una perspectiva crítica se sugiere ver Assusa, G. (2019). Ni jóvenes, ni desempleados, ni peligrosos, ni novedosos. Una crítica sociológica del concepto de “jóvenes nini” en torno a los casos de España, México y Argentina. Cuadernos De Relaciones Laborales, 37(1), p.91-111. <https://doi.org/10.5209/CRLA.63821>

En segundo lugar se describirá el programa objeto del estudio a la luz de transformaciones y disputas en el Estado. En tercer lugar, compartirán resultados preliminares respecto de las valoraciones de efectors de la política, para lo que previamente se expondrán aspectos metodológicos. En cuarto lugar se plantearán consideraciones respecto de las valoraciones en la implementación y los procesos de las políticas.

### **Pensar la política laboral en nuestro país: entre continuidades y rupturas**

El siglo XX y en particular desde la década de los ´50, nuestro país y su desarrollo se estructuró en ideas ligadas al ascenso social, el acceso universal a derechos como lo son la educación y la salud, la institucionalización de demandas sociales, la ampliación de ciudadanía, y el pleno empleo producto de procesos de industrialización. Las identidades colectivas e individuales se constituían al calor de las trayectorias laborales y de diferentes oficios<sup>5</sup>. El periodo comprendido entre las décadas de los 50` y parte de los años 70` se caracterizaron por la participación estatal en la asignación de recursos y un modelo de desarrollo industrial ligado al mercado interno.

Sin embargo, en los años ´70 y como resultado de procesos nacionales e internacionales, estas ideas comienzan a ser corroídas por un nuevo conjunto de postulados que sostienen el abandono del Estado en su rol en la producción y la redistribución económica, así como en la promoción social y cultural, instalando entramados de dependencias. El ciclo neoliberal se instaura con la dictadura cívico-militar del 76, bajo la consigna del fin de las ideologías, con la persecución, tortura y desaparición, por un lado, y el accionar de la política para mitigar lo que el Ministro de Economía Martínez de Hoz título como el “Estado agobiante”. En continuidad, en los años ´80 si bien la primavera democrática ilusionaba con pensar nuevas

5 Los valores, sentidos y prácticas vinculados a la constituciones de identidades están atravesadas por el modelo de pleno empleo. Generacionalmente, formo parte de un grupo poblacional con abuelos, en general varones por lo que refiero en masculino, con identidades construidas en torno a trabajos en fábricas, sin itinerarios fluctuantes, sino de ingreso y jubilación en el mismo lugar de trabajo, como lo fue en el caso de Córdoba de IME (Industria Mecánica del Estado), entre otras. Los debates respecto de los cruces entre estos procesos y los que atraviesan lxs jóvenes en la actualidad están desarrollados con mayor rigor y detalle en la producción coordinada por Claudia Jacinto titulada: “Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la argentina reciente: Entramados, alcances y tensiones”. [https://issuu.com/riet\\_inew/docs/libros-del-ides-2016-prejet-jacinto](https://issuu.com/riet_inew/docs/libros-del-ides-2016-prejet-jacinto)

perspectivas, la crisis económica y social con las medidas del gobierno de facto entre las que se destaca la estatización de la deuda de empresas privadas devendría en la anticipación del llamado a elecciones para el año 1989.

En nuestro país entonces, se asienta una perspectiva que coloniza el proyecto de construcción social, la perspectiva neoliberal que persiste en sostener la lógica económica como garantía del desarrollo de las sociedades e individuos, donde la política pierde centralidad como constructora de sociedad y el mercado es el coordinador social; por sobre la otra perspectiva en pugna, que reivindica lo político pero restringido por una sociedad en red, que fungía como coordinador social horizontal y al Estado le asignan un rol de matriz institucional de sostén. (Cao, Rey y Laguado Duca, 2015).

Desde el “Consenso de Washington” hacia esta parte, se desarrollan con sus diferentes matices en cada país reformas que están atravesadas por la centralidad del mercado. Caracterizado por la implementación de rigurosas políticas de ajuste, la reforma fiscal y desregulaciones que instrumentan un proceso de liberalización del comercio y el capital, privatizaciones, reducción del aparato gubernamental, transformación de la estructura jerárquico-burocrática de la administración pública con modos gerenciales, creación de agencias autárquicas, precarización del empleo con flexibilización horaria, salarial, organizacional, funcional y contractual; y transferencia de funciones y prestaciones a provincias y municipios.

En este marco, podemos identificar dos momentos en el proceso de reforma: las reformas de “primera generación” que se centraron en el ajuste, dando lugar a los procesos de privatización, descentralización y desregulación. Y por otro lado, las de segunda generación, o de “Nueva Gerencia Pública” que buscaba trasladar las lógicas y sentidos del sector privado al sector público (La Serna, Ase, Burijovich, 2007). El principal referente de esta corriente de pensamiento fue David Osborne que inspirado en la experiencia de las empresas con baja competitividad en EE.UU. en los años ´80, revirtieron esta situación a través de la innovación en la gestión. Osborne propone no detenerse a inventar, sino trasladar y copiarlas a lo público. Esta lógica de la gestión del Estado se manifestó en nuestro país en los años ´90 bajo la presidencia de Carlos Menem.

Estas reformas generaron el debilitamiento de los Estados-Nación, implementando medidas que generaron una reestructuración profunda en las relaciones sociales, la economía y la política.

Los gobiernos y Estados perdieron poderes, facultades, activos y alcance, disminuyendo su autonomía de decisión en la política económica, dominada por las corporaciones globales financieras, productivas, comerciales y/o por las cadenas de valor y organismo internacionales.

En las presidencias de Carlos Menem y bajo las ideas del “Decálogo Menemista de la Reforma del Estado” se enraíza el plan iniciado en el 76. La clara expresión, en oportunidad de presentación del decálogo, se visibilizó en las palabras de Roberto Dromi, el entonces ministro de Obras y Servicios Públicos que afirmó que “nada de lo que deba ser estatal permanecerá en manos del Estado”. Se instauró un proceso de eliminación regulación estatal de la economía, baja de impuestos a riquezas e instalación de la lógica de mercado como regulación de la vida social en un claro alineamiento a EE.UU. y al empresariado concentrado.

En tanto, se advierte un proceso de corrimiento del Estado en garantía de la educación y la salud, descentralizándolas sin recursos a las provincias; y de privatización de dimensiones estratégicas como lo son la explotación de recursos naturales y el sistema de previsión social, entre otras empresas. Éstas son vendidas a precios poco convenientes para el país y la apertura irrestricta a importaciones impide la competencia a empresas nacionales, impactando en la economía, al igual que en las tasas de desocupación con el incremento empresas en quiebra y de empleadxs en la calle.

Lxs trabajadorxs asalariadxs son lxs más afectadxs. El sistema de protección, derechos y garantías de lxs trabajadorxs comienza a ser desmembrado por políticas de flexibilización laboral, incidiendo en la balanza a favor de empresarios que en nombre de eficacia y la competencia avanzan sobre conquistas históricas de lxs trabajadorxs. A esto se complementa la ausencia de controles estatales respecto de las normas.

Nuevos sujetxs cobran protagonismo: lxs desocupadxs que ocupan la escena con diferentes movilizaciones y manifestaciones, que devendrán, entre otras experiencias, en las asambleas y trueques, en la economía social con mayor expresión pasados los 2000. Y nuevxs trabajadorxs con empleos en contextos de desprotección jurídica, sub-contratación y trabajo no registrado, que se extiende a todos los sectores de economía.

Tanto el Estado como las empresas generan una ruptura con el sistema de registro de empleadxs para pasar a contratación bajo la

lógica de locación de servicio, desligándose de responsabilidades y cargas sociales: quien es empleadx bajo estas condiciones, es quien debe abonar sus aportes jubilatorios así como cobertura de salud, entrando en gran auge las AFJP y las empresas de medicina prepaga. Con un exponencial aumento de la desocupación para el año 1994 llegando al 18%, se ejecutan políticas focalizadas de transferencia de ingresos en el marco del aumento de la pobreza, el desempleo, la marginación y la exclusión que cobran centralidad en la escena pública.

Al carecer de autonomía política para definir la agenda de prioridades y el futuro social, los Estados no podían dar respuestas a las demandas, que se ampliaban aún más en sociedades con requerimiento de mayor protección y conducción estatal. El ajuste permanente y estructural también provocaba crisis económicas y financieras en cadena desde los Estados asiáticos hasta México o Brasil y el estallido de la convertibilidad en Argentina con su correlativa crisis de gobernabilidad. El producto: un Estado remanente, un híbrido de los resabios de intentos de achicamiento, reestructuración y descentralización, con el efecto secundario de la arbitrariedad, el clientelismo y la irracionalidad en la gestión (Martínez Nogueira, 2000).

Para inicios del milenio en nuestro país, el Estado neoliberal -y sus postulados- entraron en profunda crisis; a la luz de no contar con los resultados que la reforma traería, entre ellos el fracaso de la teoría del derrame como mecanismo para el desarrollo. La tasa de desempleo marcó un hito en el 2001 con un 25%, mostrando la profundidad de la crisis económica. El estallido social del 19 y 20 de diciembre de ese año grafican un nuevo contexto social y político donde más de la mitad de población se encuentra por debajo de línea de la pobreza, con altas tasas de desocupación y una crisis social y política sin precedentes. Aquí, las ideas y lógicas estatales iniciadas en los años '50 son desdibujadas por las profundas desigualdades sociales existentes.

En líneas generales, desde el 2003 hasta diciembre de 2015, el país realiza un giro inscribiéndose en un proceso de reconstrucción de un tejido y una estructura social que había sido socavada durante décadas. El periodo se caracterizó por la lenta y progresiva restitución de los derechos sociales, bajo la perspectiva de derechos, jerarquizando la idea de reconstrucción de ciudadanía, por sobre la de usuarios o clientes. Las políticas diseñadas e implementadas

en este periodo, como lo es el programa objeto de este estudio, se inscriben en el marco de una gestión en la que se llevó adelante una serie de políticas tendientes a mejorar los niveles de inclusión social y a fortalecer la concepción de seguridad social desde la noción de ampliación de derechos. Se retoman políticas tendientes a la industrialización, el consumo y el fortalecimiento del mercado interno.

En este contexto, es importante resaltar las continuidades y rupturas, las dinámicas que se establecen entre los gobiernos nacionales y los organismos internacionales, en ocasiones marcadas por vínculos que expresan haber comulgado, visibles discursiva y materialmente (aunque no siempre tan linealmente y aquí enfatizo su carácter contradictorio), que para ilustrar, podemos citar lo ocurrido en los años '90 y los procesos de influencia del Consenso de Washington, pero también, lo establecido a partir desde mayo de 2003, donde se restituye la confianza en las instituciones post crisis del 2001 y se delinean nuevas estrategias de acción. En este marco, desde el año 2003 es visible una mejora en indicadores de pobreza e indigencia en nuestro país (Naveda, 2013, p.132).

Afirma Naveda (2013) respecto del lugar de las políticas públicas en el desarrollo en el período 2003/2015, en tanto son expresiones de las contradicciones del modelo de acumulación, que:

La política social del actual gobierno nacional del periodo se basa en: educación, capacitación y participación, considerando que desde las políticas sociales pueden generarse "otras formas de desarrollo". Esta idea conforma paredes del laberinto ideológico en la medida en que contribuye a construir una imagen de desarrollo con educación, capacitación y participación para "todos", incluyendo (en el discurso) a quienes son sistemáticamente castigados por el aparato productivo (a través del desempleo, la informalidad y la precariedad laboral). Entonces, las políticas sociales constituyen uno de los caminos de construcción de consensos, de acercamiento a sectores subalternos, muy castigados por la lógica de la acumulación, pero cuyo consentimiento es condición necesaria para sostenerse en el poder. (Naveda. 2013, p.139)

En dicho trabajo, y a propósito de caracterizar el período de referencia, propone pensar cómo, desde la gestión gubernamental,

el programa económico en diálogo con los organismos internacionales, para el caso referido, las políticas se orientan a la reconstrucción del tejido social y la construcción de redes de desarrollo (Naveda. 2013, p.142).

Danani (2012) resalta la importancia de mirar las políticas, en particular, las políticas laborales y de seguridad social de los primeros años del siglo XXI, como el programa objeto de este trabajo, ya que son espacios donde se disputan los sentidos del neoliberalismo exacerbado de los años '90. A propósito de la caracterización del escenario, la autora afirma que:

Aunque hay variaciones en la jerarquización o los énfasis dados por los autores, el proceso de “reforma” de las políticas sociales llevado adelante durante el período de hegemonía neoliberal, es objeto de caracterizaciones relativamente compartidas; así, ese proceso suele describirse en términos de lo que Oszlak (2000) denomina una “reducción del perfil social y económico-empresarial del aparato estatal”, lo que se expresa en orientaciones hacia la privatización, la participación, la descentralización y la focalización (Chiara y Di Virgilio, 2005); agregándose a la descentralización, la desconcentración y la tercerización (Soldano y Andrenacci, 2006; Fernández, 2001). Los rasgos compartidos alcanzan a las descripciones referidas a estudios regionales (hacia América Latina); tal es el caso del esquema ofrecido por Filgueira y otros (2006), quienes subrayan los ejes de la descentralización y privatización, de los que habrían derivado la focalización, el recorte en las responsabilidades del Estado, la mercantilización y los esquemas “matriciales” (reemplazo de políticas públicas por proyectos). (p. 61-62)

Muchos de los programas implementados hasta la actualidad, como lo son el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, se diseñan y comienzan a implementarse en el periodo de “contra-reforma” del neoliberalismo, entendido como proceso de producción de políticas estatales en su doble dimensión: de realidad inmediatamente material (acciones y omisiones directamente observables), y de producción de sentido (producción cultural intrínsecamente vinculado a las producciones materiales); trascendiendo la corrección y/o el re-diseño, lo que implica un cambio en la orientación (Danani,

2012).

Si bien desde el pico de la crisis se habían tomado medidas, como lo son las políticas de ingresos, protección ante el despido, subsidio al empleo, a contramano del periodo neoliberal, éstas podrían ser entendidas como políticas de carácter “compensatorio” o “reparatorias” en un momento transicional. Políticas como el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, al igual que la Asignación Universal por Hijo (AUH) constituyen un nuevo esquema de políticas que son reflejo del período respecto del momento de crecimiento económico que vivía el país; pasando de programas como el Familias, Seguridad Alimentaria y Manos a la Obra anteriormente dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, a programas de promoción y pensados desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Naveda, 2013, p.144).

Como señala Trajtemberg (2016) en referencia a las políticas laborales del período podemos identificar, en primer término, se pueden señalar dentro de las políticas activas, de inspección, de negociación colectiva y de formación/capacitación del mercado de trabajo:

*a) Políticas activas*

- i) el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE): es un programa de capacitación y formación de lxs trabajadorxs desocupadxs que contempla la percepción de un ingreso para lxs beneficiarios mientras se extiende el proceso de formación.

- ii) el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT), focalizado estrictamente en la población joven, colectivo en el cual se concentra una parte muy importante del desempleo de la población económicamente activa. La focalización se extendía a lxs jóvenes de entre 18 y 24 años de edad que no hubieran completado la escolaridad obligatoria y se encontraran desocupadxs.

- iii) el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (PAT): destinado a personas excluidas del segmento formal del mercado de trabajo, a través de la promoción de la creación de cooperativas de trabajo relacionadas con las actividades económicas y sociales de los órganos pertinentes de la administración pública nacional, provincial y municipal.

- iv) el Programa de Recuperación Productiva (REPRO): centrado en el otorgamiento de subsidios a empresas respecto de una parte de los ingresos de lxs trabajadorxs hasta seis meses, con la condi-

cionalidad que lxs empleadorxs mantenga los puestos de trabajo, por lo menos durante dicho período, y que pague la diferencia hasta completar el salario determinado en el convenio colectivo respectivo.

#### *b) Políticas de inspección*

Danani (2012) afirma que una de las principales acciones que proponen la re-orientación de las políticas en los primeros años del nuevo siglo, en particular de las laborales, se vincula a la derogación de la Ley 25.250 del 2000 que institucionalizaba la precariedad laboral. Su modificatoria, además, abona a la reconstrucción/recreación del Sistema de Inspecciones del Trabajo y la Seguridad Social a través del “Plan Nacional de Regularización del Trabajo” (PNRT). Posteriormente, la sanción de la Ley de Ordenamiento Laboral 25.877 que institucionaliza al PNRT, terminando con la institucionalidad transitoria con la que funcionaba. El plan acciones de inspección y fiscalización del trabajo para su regularización contó con tres etapas, una de diciembre 2003 a abril-mayo 2005 (relevamiento y énfasis en lo informativo), una segunda de abril-mayo 2005 a diciembre 2007: etapa administrativa (ejecución de inspecciones y se labran actas) y una tercera, desde enero 2011 signada por la incorporación de equipamiento para la mejor detección de casos de trabajo no registrado.

#### *c) La política de promoción de la negociación colectiva y el diálogo social*

Según Etchemendy (2011), estas instancias adquirieron relevancia en este período por dos motivos fundamentales: i) el mayor alcance respecto de lo acordado en el espacio de negociación; ii) que operaron como mecanismo de redistribución de ingresos hacia vastos sectores de la clase trabajadora más formal, inyectando el consumo y la intervención en el proceso inflacionario. De estas políticas pueden enumerarse:

- La promoción de la negociación colectiva del sector privado enmarcada en la Ley 14250.
- Se revitalizó el ámbito tripartito del Consejo del Salario Mínimo.
- La conformación, para el año 2008, de una mesa de discusión para determinar el salario mínimo docente de las escuelas públicas de todo el país (Paritaria Docente Nacional).
- La conformación de la Comisión Nacional de Trabajo de Casas Particulares (CNTCP).

#### *d) Las políticas de capacitación y formación profesional*

Trajtemberg (2016) afirma que “la principal innovación en materia de formación profesional radica en la estrategia institucional diseñada para promover el diálogo social con representantes empresarios y sindicales para consensuar el diseño y la implementación de los cursos de formación de los distintos sectores de actividad, a través de los Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Continua y Certificación de Competencias (CSTFC)” (p.14-15).

Estas caracterizaciones pueden construir un mapa y dar cuenta de configuraciones, debates e itinerarios de las políticas en el periodo de referencia. Ahora bien, las transformaciones producidas con el advenimiento de la Alianza Cambiemos en 2015 tendrán dos dimensiones indisociables. Por un parte, la dimensión material en la que describiré de manera muy breve como el proceso vertiginoso de reestructuración, en particular, de las Políticas Sociales de Transferencias de Ingresos. Por otra, me referiré a los elementos centrales de la dimensión simbólica tras la cual se va construyendo un orden normativo sobre el Estado y las políticas sociales (Garces, 2019).

En gestión de gobierno de Cambiemos, se identifica una perspectiva y sentido de orientación de la política de Estado ligada a la meritocracia en el acceso al bienestar centrándose en aspectos individuales de responsabilidad de lxs sujetxs, y en coherencia, al emprendedurismo como mecanismo de intervención, como ideal y actividad a fortalecer; en tanto si el Estado genera erogaciones, lxs sujetxs deberán realizar contraprestaciones que “demuestre” su esfuerzo.

En palabras de Brown (2016) respecto de la constitución de las subjetividades neoliberales resalta que la gubernamentalidad neoliberal se centra en la interpretación de unx sujetx libre y emprendedor del cual el Estado no se hace responsable, individualizando los problemas. Se instala, desde el discurso oficial, una perspectiva de fuerte circulación social sobre el rol del Estado y su fin. Con el despido masivo de empleadxs de diferentes jurisdicciones pero principalmente del ámbito nacional, una de las frases con mayor circulación del ex presidente Mauricio Macri se vinculó al fin de “la grasa militante”, insinuando y esgrimiendo la prescindencia de trabajadorxs y justificando sus despidos a ineficiencia del Estado, reducción del gasto público, incitando la persecución por razones políticas, lo que fue recibido con mucho entusiasmo por sectores

conservadores.

El emprendedurismo, entonces, sin gastos significativos del Estado se fomenta como salida individual a problemas de desempleo invisibilizando las condiciones estructurales que devinieron en empobrecimiento, endeudamiento y conflicto social. En tal sentido, para dar cuenta de la perspectiva Garces (2019) retoma los aportes de Merklen sobre el emprendedurismo:

“En relación al emprendedorismo, Merklen (2013) afirma que en el ámbito de las políticas sociales el Estado requiere cada vez más que las personas sean responsables de sus propias trayectorias biográficas, sin considerar a veces que la exposición al riesgo es desigual, como desiguales son los recursos de los que dispone cada cual para protegerse de él”. (p. 5)

En este periodo, el mercado laboral, como espacio de expresión de disputas se caracteriza por el fortalecimiento de la idea del trabajo individual en la economía de mercado; en un contexto particular vinculado “a los debates por la reforma laboral, caída de la demanda de empleo formal y un viraje hacia la precarización y la flexibilización” (Garces, 2019). En esa dirección, Alejandro Grimson (2017) para caracterizar la gestión Cambiemos afirmaba que:

El gobierno necesita construir nuevas formas de deseo, nuevas formas de imaginación social, nuevas formas de pensar la sociedad, de pensar la pertenencia y por ello apuesta a la constitución de una subjetividad individualista, una subjetividad que rechaza las diferencias sociales o culturales, que plantee una meritocracia que no es una expresión real de los méritos y los talentos de las personas sino una expresión distorsionada de las pertenencias de clase previas. (p. 6)

Desde aquí, es posible advertir entonces que desde el 12 de diciembre de 2015, con la asunción de Mauricio Macri a la presidencia, se observa un claro giro del rol del Estado, vinculado al modelo que parecía ya haber superado las gestiones Kirchner/Fernández de Kirchner. Si bien, algunas políticas siguieron vigentes es necesario observar el presupuesto que se les destina, pero por sobre todo, el contexto de aplicación que moldea condiciones de vida signadas

por la desocupación, aumento de la pobreza, precariedad laboral y la inestabilidad económica, así como las valoraciones presentes en el discurso oficial configuran un nuevo escenario.

### **El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo**

La política objeto de este trabajo, se enmarca en un diseño para el abordaje de la pobreza y la desigualdad en tanto acceso al mercado, la vulneración, el riesgo social, las particularidades en el desarrollo de América Latina, entre otras. Se parte de reconocer, además, que estos conceptos se han presentado desde los documentos del BID como intrínsecos a las sociedades actuales y no como expresiones de la Cuestión Social, propia del orden social capitalista (Murillo: 2009).

El trabajo, como uno de las claras expresiones de derecho cubierta a través de diferentes pactos y tratados, es un válido ejemplo de la tensión de esta discusión, ya que, y a la luz de la legislación vigente, muestra que los derechos económicos, sociales y culturales implican también la necesidad de obligaciones por parte del Estado, lo que nos propone afirmar que tanto los civiles y políticos, como DESC, tienen niveles de obligación estatal, por igual, tanto obligaciones positivas como negativas, y en todo caso, cuando se pondere linealmente a los derechos civiles y políticos a la posibilidad de hacer, ya que generan obligaciones negativas, por ende accesibles en términos de recursos estatales, podremos afirmar que estamos frente a una noción de Estado mínimo. Por su parte, todos los derechos tienen al menos algún aspecto exigible judicialmente (Abramovich y Curtis, 2002).

Desde el 2003, se advierte un proceso de la recuperación económica, del empleo y del salario, pero que no ha impactado en el grupo poblacional de jóvenes de igual modo que en adultos, presentando mayores dificultades para ingresar y permanecer en el empleo, sufriendo los niveles más altos de informalidad y bajos salarios, siendo en los sectores populares donde se configuraron las formas más severas de exclusión.

En particular, la reconfiguración del trabajo-empleo afectó específicamente a los jóvenes, entre inicios de los años noventa y los primeros años de la década siguiente. Los problemas de la inserción laboral juvenil se profundizaron, sobre todo como consecuencia de las crisis económicas que golpearon a la región a partir de mediados esa década, registrándose aumentos de la tasa de

desempleo y de la proporción de jóvenes insertxs en el sector de baja productividad (CEPAL y OIJ, 2004). El tema del trabajo de lxs jóvenes ha venido adquiriendo un mayor protagonismo en las sociedades latinoamericanas y del Caribe, tanto por la contribución que ellxs pueden dar al crecimiento económico que experimenta la región, como por las altas tasas de desempleo juvenil que se dan aún en países económicamente exitosos.

Lxs jóvenes constituyen la población más afectada por el problema del desempleo, representando entre el 40% y 50% de la población total desempleada, componen el 20% de la población activa. La población entre 15 y 24 años registra entre 2004 y 2012 una tasa de desempleo entre 26% y 20%, mientras que la tasa general varió entre el 14% y el 7%. La probabilidad de estar desempleado para unx joven es 3,5 veces mayor que en unx adultx. Entre los sectores más vulnerables, las jóvenes mujeres son las más afectadas por el desempleo (OIT, 2004).

En Argentina, lxs jóvenes entre 15 y 24 años representan el tercer grupo en el total de la población, son alrededor de 6,8 millones de personas y equivalen al 17,1% de la población. Lxs adultxs constituyen el 47,2% por lo que se puede afirmar que lxs jóvenes constituyen una elevada proporción de la fuerza laboral. Sin embargo, las posibilidades de inserción y permanencia en el mercado de trabajo son dispares para adultxs y jóvenes, mientras la tasa de desocupación juvenil es del 19,1% en el grupo de los adultxs es del 5,1%. Otro factor que marca diferencia es el género, las mujeres participan en menor medida en el mercado laboral. El problema del empleo es más amplio que la desocupación, y se constituye en una dificultad central el déficit de empleo “decente”: la sub-ocupación, los bajos salarios y la informalidad salarial afecta a lxs jóvenes más profundamente que a adultxs, por ejemplo la tasa de jóvenes asalariadxs no registradxs casi duplica a la de adultxs. (Informe OIT, 2011).

Claudia Jacinto (1996) plantea que lxs jóvenes y en especial lxs más vulnerables parecen ser la punta de lanza de una crisis en la organización social de los ciclos de vida considerada desde un doble punto de vista de las instituciones y de lxs individuos. En este marco, el programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” fue creado el año 2008 por Resolución 4972008 del MTEySS de la Nación, y está dirigido a jóvenes de entre 18 a 24 años de edad, que tengan residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel

primario y/o secundario de escolaridad y se encuentren desempleadxs. Tiene por objetivo generar oportunidades de inclusión social y laboral de jóvenes a través de acciones integradas, que les permitan construir su perfil ocupacional (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, 2015). Se trata de un programa nacional que se ha mantenido durante la gestión Cambiemos, pero que ha reducido su presupuesto.

En el sentido de lo expuesto y en el marco del impulso a programas de formación profesional para el empleo tendientes a facilitar la creación de puestos de trabajo, la reinserción ocupacional, el empleo de jóvenes y la transformación de las actividades informales, en el año 2008 se puso en marcha el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo que institucionalizó mecanismos de apoyo para las personas de ambos sexos de entre 18 y 24 años que están desocupadas, con residencia permanente en el país, que no completaron el nivel básico o medio de educación formal, que se encuentren en situación de desempleo y suscriban un convenio de adhesión en las Oficinas de Empleo Municipales que forman parte de la Red de Servicios de Empleo.

Es de importancia nombrar la concepción y el rol que la política otorga a las juventudes. A través de la lectura de la Resolución Ministerial de creación, es posible identificar que lxs jóvenes son descriptxs como actores estratégicos del desarrollo integral de la sociedad, desde una mirada en la que se parte de sus experiencias y expectativas; a diferencia de la mayoría de los programas destinados a este grupo generacional, que parten desde la negatividad.

Asimismo, el programa entiende a lxs jóvenes desde la perspectiva de derechos, como sujetxs activos, reconociendo sus capitales para definir su proyecto de vida. El recorrido en los componentes del programa, estaría elegido en función al proyecto que lxs mismxs jóvenes van definiendo durante el curso de capacitación según sus aspiraciones, intereses y motivaciones. Introduce la categoría de juventud en la denominación del programa, considerando que “las y los jóvenes adquieren un valor trascendental y preponderante como actores estratégicos del desarrollo integral de la sociedad”, superando, al menos discursivamente, miradas estigmatizadoras, ya que pondera la promoción de la empleabilidad reconociendo sus trayectorias y proyectos” (Giménez Venezia, González y Piscitello: 2016).

En principio, hablar de “más y mejor trabajo” implica reconocer

que muchxs de lxs jóvenes cuentan con experiencias laborales previas y/o actuales, pero signado por la precariedad, subocupación y alto nivel de alteridad en el mercado de trabajo. Desde esas experiencias, el programa pone el acento de las acciones en la promoción del trabajo decente y el acceso a derechos (Giménez Venezia, González y Piscitello: 2016).

La resolución describe la necesidad de profundizar estrategias para enfrentar el desempleo juvenil. Es por ello que el objetivo principal, es generar oportunidades de inclusión laboral y social a través de acciones integradas de sus componentes: curso de Introducción al trabajo, terminalidad educativa, micro-emprendimiento, formación en oficios y prácticas calificantes.

## **Sobre las valoraciones en la implementación de la política**

### *Aspectos metodológicos*

Se realizaron entrevistas a coordinadorxs y al equipo técnico de las Oficinas de Empleo Municipales de las ciudades de Villa Allende (Departamento Colón) y Río Tercero (Departamento Tercero Arriba), ambas ciudades de la provincia de Córdoba entre los años 2017 y 2018. La definición de los territorios está vinculada a la articulación con la GECAL Córdoba (Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral), de la Secretaría de Empleo de la Nación<sup>6</sup>, de donde dependen las oficinas. Ambas Oficinas, implementan la política desde el año 2009, es decir, son de las primeras Oficinas de Empleo inauguradas a nivel nacional. Las dos Oficinas identifican que sus poblaciones están ubicadas principalmente en barrios no céntricos de las ciudades y extienden sus prestaciones a jóvenes de ciudades aledañas; siendo el Caso de Villa Allende, a las localidades de Mendiolaza, Saldán, Unquillo, un sector de B<sup>a</sup> Arguello (capital) y, en menor medida, Río Ceballos y La Calera. En el caso de Río Tercero de localidades tales como Los Cóndores, San Agustín, Corralito, Almafuerte y Embalse.

Ambas ciudades se caracterizan por una fuerte impronta comercial y de servicios, lo que dispone aspectos y características particulares si se analiza cómo está configurado el mercado laboral. Los orígenes de las constituciones de las ciudades son distintos: Villa Allende ha construido una identidad de ciudad dormitorio de

<sup>6</sup> En el momento de la realización de entrevistas se constituye en Secretaría dependiente del Ministerio de Producción y Trabajo. Desde diciembre de 2019, al igual que en el período 2003/2015, en Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

la capital provincial, es por ello que los comercios y servicios (en particular los vinculados a servicios en casa particulares) cobran preponderancia. En tanto, Río Tercero tiene su principal pilar en la Fábrica Militar radicada allí desde 1941 que dispone particularidades en la conformación de la ciudad y del sistema productivo local.

Para la realización de este trabajo, hemos retomado las valoraciones de lxs efectorxs de la política. Las mismas, están compuestas por personal que podría caracterizarse por: a) Quienes coordinan las Oficinas no cuentan con formación específica en el tema. b) En las Oficinas hay empleadxs en diferentes condiciones de contratación: de planta (en su minoría, y generacionalmente las personas más adultas), contratadxs y monotributistas. c) En general, quienes se hacen cargo explícitamente de tareas de implementación del programa es personal con contrataciones precarias y monotributo. d) A mayor calificación (profesionales de Cs. Sociales y Humanas y/o estudiantes avanzadxs), mayor condiciones de precariedad en las contrataciones. Esta ecuación es inversamente proporcional en el caso quienes están en mejores condiciones de contratación respecto de no contar con credenciales de formación. e) Si bien no es lineal, en general, las personas que cuentan con estudios universitarios presentan capacitación específica en trabajo con jóvenes.

### *Mirar las políticas*

Toda política pública parte de una noción determinada del o de lxs sujetxs a quienes se destina y a sus problemáticas concretas, y dependerá de esa noción el tipo de acciones que se generarán como respuestas. De esta manera, de las primeras lecturas de la literatura vinculada a la temática, se observa la existencia de una multiplicidad de perspectivas en torno a las juventudes, las que se disputan al momento de la construcción de políticas públicas en sus diferentes fases (construcción de agenda, diseño, implementación y evaluación).

Para la lectura de las entrevistas, se proponen dos conceptos que retoman valoraciones y que tiene fuerte incidencia en el acceso al derecho al trabajo desde la política. Una de ellas es la idea de cultura del trabajo, en tanto ausencia, como diagnóstico, y la segunda ligada al emprendedurismo como respuesta y solución al problema de desocupación.

### *La ausencia de cultura del trabajo*

Lxs jóvenes son presentadxs como personas que no cuentan con “cultura del trabajo”, o más bien, la “cultura del trabajo” significada por lxs adultxs entrevistadxs. La “cultura del trabajo” como valor social es un concepto de amplia difusión. Es necesario advertir tal como lo hace Assusa (2017) que hablamos de repertorios simbólicos de interpretación. En tal sentido, las nociones sobre la “cultura del trabajo” para personas que se han socializado y han incorporado prácticas sociales e históricas en sociedades de pleno empleo como la iniciada en los años '50 en la Argentina, que es sustancialmente disímil a las de personas que cuentan con experiencias en un mercado laboral fragmentado, subespecializado, segregador y que presenta características del empleo ligado al consumo desechable. A propósito de la interpretación del concepto Assusa (2017) afirma que refiere a:

Una caja de herramientas, habló de un repertorio simbólico que les sirve a estos jóvenes (y a los agentes con los que se relacionan en los espacios laborales, en la oficina de empleo, en el barrio y demás escenas sociales) para interpretar su mundo, para procesar los conflictos (y resolverlos), para separar situaciones, distinguir personas, valorar prácticas y también para acceder a puestos de trabajo, recursos económicos y posiciones sociales. En pocas palabras, una caja de herramientas para producir diferencia y desigualdad, entre los jóvenes de clases populares y entre este grupo y otros grupos socio-etarios antes que un universo moral autónomo, la “cultura del trabajo” es una economía simbólica común, un sistema clasificatorio interaccional, un punto de convergencia subterránea en el que desembocan discursos académicos, políticos, periodísticos, conservadores y progresistas, dominantes y subalternos, jóvenes y adultos.

Manifiestan lxs efectorxs que *“hay muchos jóvenes desempleados, muchísimo, muchísimo, pero tampoco los jóvenes tienen esa cultura del trabajo, que la teníamos nosotros en mi época que yo veo, entonces ¿qué prefiere el empleador? Seguir con la gente de años, que buscarte un joven”, y que “nosotros vemos acá en la Oficina que los chicos no tienen esa cultura del trabajo, esa responsabilidad que tenemos nosotros. NO pongo a todos en la misma*

*bolsa, ¿no? pero de cien chicos que quedan, uno o dos son muy responsables, el resto tenés que estarlos llamando, haciendo un seguimiento, esto como Oficina”*<sup>7</sup>. Se traslada a la totalidad de la vida social de lxs jóvenes, estableciendo como deberían comportarse, responder, obedecer y decir en el espacio laboral (Assusa, 2017).

Al retomar los discursos, lxs jóvenes describen como personas que no responden a las condiciones socialmente necesarias para conseguir y permanecer en un empleo. No es objetivo de este trabajo, pero es importante contrastar estas afirmaciones con las de lxs jóvenes, quienes expresan situaciones laborales ligadas a la violencia, la humillación y el maltrato (sin incluir aquí otros tipos de violencias como lo son la precarización y la sub ocupación).

### *El emprendedurismo*

Creo pertinente comenzar este párrafo con lo expuesto por Boaventura de Sousa Santos en una nota periodística (2019), en tanto “el ‘emprendedurismo’ le da glamour a la precariedad”. Esta afirmación - y la concepción, claro - no son aisladas sino que son parte del emplazamiento de estructuras y técnicas del neoliberalismo, que tiene, como uno de sus fines *“la producción de un sujeto nuevo, un sujeto íntegramente homogeneizado a una lógica empresarial, competitiva, comunicacional, excedida todo el tiempo por su performance. Sin la distancia simbólica que permita la elaboración política de su lugar en los dispositivos que amaestran su cuerpo y su subjetividad”* (Alemán, 2013. p. 1).

El emprendedurismo ha cobrado centralidad en tanto expresión deseada en un contexto de crisis y de reindividualización de los problemas sociales. En tal sentido, lxs efectorxs afirman que *“en este momento se ha vuelto el surgimiento de lo que es el emprendedurismo por estas mismas condiciones, por precariedad laboral y falta de empleo, o sea fuertemente ha vuelto a surgir la idea de emprendedurismo, de hecho se nota acá en la Oficina, es una arista que se está trabajando mucho, se está abocando mucho (...) fuertemente se está trabajando ahora la parte de emprendedores, se abrió dentro de la Oficina una rama muy grande de emprendedurismo y creo que responde justamente a esto, a la falta o a la falencia, a la poca dinámica que hay en cuanto a términos de empleo”*<sup>8</sup>.

Si bien lxs entrevistadxs expresan y proponen un diagnóstico -a

<sup>7</sup> Entrevista a efectorxs del programa

<sup>8</sup> Entrevista a efectorxs del programa.

excepción de las que se referencian citas-, la mayoría del personal de las Oficinas identifican al emprendedurismo como salida posible. En este marco identifico dos grandes problemas vinculados a esta concepción, y se vinculan a:

I) Concepción de la desocupación, no es un problema estructural, sino como un problema de lxs sujetos, en este caso, lxs jóvenes. Que *“los jóvenes en cuanto a trabajo, no quieren, quieren trabajar pero no tener obligaciones, cumplir horarios, de ir todos los días, quieren la plata más fácil, no sé si me expreso bien y trabajar con tu propio negocio esto lo contiene”*<sup>9</sup> ajustando una definición generacional a lo que el mercado les demanda. Por último, refiriendo al hábito y conducta individual, en tanto *“veo a los jóvenes con problemas de empleo o de permanencia en un puesto laboral. Con necesidad de construir hábitos, mejorar aptitudes y fortalecer actitudes respecto al desarrollo de actividades y obligaciones”*<sup>10</sup>.

II) La centralidad del esfuerzo personal y el mérito: En esa línea, el personal afirma que *“en mi modo de ver ellos no lo saben aprovechar, hay muy pocos que lo aprovechan”*<sup>11</sup>, por lo que su ingreso al mercado laboral quedaría relegado a sus acciones.

### **Consideraciones respecto de las valoraciones en la implementación y los procesos de las políticas**

En el presente trabajo se han abordado las valoraciones sobre el trabajo, así como las concepciones de juventudes, a partir de los discursos de quienes implementan el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en las Oficinas de Empleo de Villa Allende y Río Tercero en el periodo 2017/2018.

Del recorrido se advierte que lxs jóvenes se enfrentan a un escenario binario que identifica a lxs jóvenes desde un dualismo valorativo: ser, en su presencia como actorxs, artífices y productoxs de los problemas sociales contemporáneos; y responsables –de manera individual– de las soluciones a los mismos. Las disposiciones de individualización de los problemas y soluciones afectan a toda la sociedad, pero a lxs jóvenes en particular por la mirada negativizada en su constitución como actorxs. Se manifiestan desigualdades, profundizadas ubicando a jóvenes y adultxs en posiciones asimétricas, y desde allí, otros binomios categoriales de igual asimetría como las de varón/mujer, extranjero/nativo, heterosexual/disidente,

9 Entrevista a efectoxs del programa.

10 Entrevista a efectoxs del programa.

11 Entrevista a efectoxs del programa.

rural/urbano, trabajador/vago (igualando el vago a mantenidx y/o planerx) y trabajador/pobre.

Un segundo aspecto a retomar, para próximos trabajos, es el de contrastar estos atravesamientos con las voces de lxs jóvenes y cómo viven su tránsito por estas instituciones. Seguramente las construcciones de juventudes negadas y negativizadas, como afirma Cháves (2005), se presentarán en tanto constituyen ideas hegemónicas. A partir de la experiencia y del recorrido por los discursos, creo pertinente afirmar la urgencia de:

a) Existen miradas sesgadas en la implementación de la política, de carácter sociales, culturales, y efectivamente políticas. Esto incide en las mediaciones referidas al acceso a las prestaciones de la política, ya que se incorporan exigencias y/o restricciones que no forman parte de los requisitos.

b) De igual manera que en el punto anterior, los sesgos inciden en la producción y reproducción de identidades, miradas desde paradigmas de negatividad. Por lo que es necesario la formación integral en culturas juveniles en los ámbitos de efectivización de derechos. Las instituciones/espacios deben constituirse en posibilitadores/habilitadores en el acceso a derechos.

c) Salvo casos específicos -y claramente minoritarios- no hay definiciones ni concepciones de lxs jóvenes como titulares de derecho.

d) Se retoman como aspecto a trabajar las condiciones de contratación de los equipos en lo refiere a derechos, ya que para el estudio realizado muestras variaciones que son necesarias pensar y potenciar en algunos casos, en tanto, implicarían mejores servicios para lxs destinatarixs de las políticas.

e) Está presente la necesidad de generar espacios para relevar los intereses, necesidades y particularidades de jóvenes titulares del programa.

### **Bibliografía**

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, Los derechos sociales como derechos exigibles, Trotta, Madrid, 2002, p. 20-36

ACEVEDO P., Andrada. S. (2012). “Investigación y la Intervención con Jóvenes”. En I. J. Villa Alejandro, Culturas Juveniles. Disputas entre Representaciones Hegemónicas y Prácticas. Salta: Noveduc.

AGUILAR VILLANUEVA. El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. SSN-e 0187-7372, Vol. 22, N°. 43, 2010

ALEMÁN (2013). Neoliberalismo y subjetividad. Página 12. p.1-3.

ASE, I., LA SERNA C., BURIJOVICH, J. (2007). Programa de Capacitación en Análisis e Implementación de Políticas de Atención Primaria de la Salud – Unidad Temática 1. IIFAP – PROAPS, p.95-127.

DE SOUSA SANTOS, B. (1991). Una cartografía simbólica de las representaciones sociales Prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho. Editado por ILSA (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos), Bogotá.

BRENNER, PECK Y THEODORE (2011). ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas” en Urban N°21 p.21-40.

BROWN, Wendy (2016). El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo. Malpaso. Madrid.

BOURDIEU, P. (2002). “La Juventud no es más que una palabra” en Sociología y Cultura Editorial Grijalbo.

CAO, H; REY, M; Laguado Duca, A. (2015). “El Estado En Cuestión. ideas y Política en la Administración Pública Argentina 1958–2015. Buenos Aires: Prometeo.

CHAVES, Mariana (2005). “JUVENTUD NEGADA Y NEGATIVIZADA: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea”. Revista Última Década N°23.Valparaíso, p.9-32.

CHAVES, Mariana (2012). Jóvenes, territorios y complicidades. Una antropología de la juventud urbana. Buenos Aires. Editorial Espacio.

CHAVES, Mariana y FIDALGO ZEBALLOS E. (Coords) (2013). Políticas de Infancia y Juventud. Producir sujetos y construir Estado. Buenos Aires. Espacio Editorial.

COSTAS DOUZINAS (2002). El fin(al) de los derechos humanos en Anuario de Derechos Humanos, Nueva época, vol. 7, Tomo 1, p.309-340). Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/ANDH/article/view/ANDH0606120309A/20827>

DANANI, Claudia, “La otra década de reformas de las políticas sociales y laborales. Argentina, 2002-2010”, Revista de Ciencias Sociales (Cr), vol. I-II, núm. 135-136, 2012, p. 59-72 Universidad de Costa Rica San José, Costa Rica. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15324015005>

DUARTE QUAPPER, Klaudio (2001). “Acerca de jóvenes, contraculturas y sociedad adultocéntrica. Miradas de (contra) culturas, géneros, pueblos originarios, iglesias, hermenéuticas y epistemologías”. —1a. ed. San José, Costa Rica: DEI. Editorial Colección Universitaria.

DUARTE QUAPPER, Klaudio (2000). “¿Juventud o Juventudes? Acer-

ca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente”. Revista Última Década N°13, CIDPA Viña del Mar.

ECHAVARRI, L. (2017). “Decir y Fabricar estatal de reconocimiento: Mujeres sujetos de derechos y de políticas.” En: ESTADO, NUEVOS SUJETOS DE DERECHOS Y CONTEXTOS: ¿Qué transformaciones en el decir y fabricar de las políticas públicas? Estudio en base a una selección de experiencias en el campo de la política pública de Niñez, Nueva Economía Social y avance de los Derechos de las Mujeres. Tesis de Doctorado. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Córdoba. “No publicada”.

ETCHEMENDY, S. (2011). “El Diálogo Social y las Relaciones Laborales en Argentina 2003-2010. Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada”. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. 1a ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.

FEIXA C. (2010). “El imperio de los jóvenes” en Jóvenes, cultura y política en América Latina: algunos trayectos de sus relaciones, experiencias y lecturas 1960-2000 / compilado por Sara Victoria Alvarado y Pablo A. Vommaro. - 1a ed. - Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

FRASER, Nancy (1991). “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío”. Revista Debate Feminista. Año 2. vol.3. México.

GARCES, L. (2019). “Meritocracia y emprendedorismo, ‘Valores’ de las políticas sociales del gobierno de Cambiemos”. Revista Escenarios FTS - UNLP. N° 20: Disputas por el Estado, la democracia y las políticas públicas. Concentración de la riqueza y poder popular.

GRIMSON, A. (2017). Entrevista realizada por la Revista Conciencia Social, N° 1, p.122-126

GARCÍA LINERA, A. (2010). El Estado. Campo de lucha. CLACSO.

GIMÉNEZ VENEZIA, Nicolás (2020). “Juventudes emergentes/en emergencia” en Jóvenes en Cuarentena. (E)laboraciones Sociales. FCS UNC.

GIMÉNEZ VENEZIA, González Y Piscitello. (2016). “El mito de los Carra-lisa: Estrategias laborales y educativas en jóvenes de sectores populares”. Tesina de grado. Lic. en Trabajo Social - Fac. de Ciencias Sociales / UNC.

GRÜNER E. (2001). El sitio de la mirada: secretos de la imagen y silencios del arte. Grupo editorial Norma. BSAS.

MERKLEN, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En Castel, R.; Kessler, G.; Murard, N.; Merklen, D. (comp.). Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente? Buenos Aires: Editorial Paidós.

MTEySS. Subsecretaría de Programación técnica y estudios laborales. (s/f). Diagnóstico de Desempleo Juvenil. Buenos Aires: MTEySS.

MURILLO, Susana (2009) Naturalización de la pobreza y la desigualdad. Efectos políticos y subjetivos de las estrategias del Banco Mundial Recuperado de: <http://www.centrocultural.coop/revista/1/naturalizacion-de-la-pobreza-y-la-desigualdad-efectos-politicos-y-subjetivos-de-las>

NAVEDA, Alicia (2010) Documento de cátedra No 1 “Estado, Desarrollo y Políticas públicas” (sin publicar).

NAVEDA, Alicia (2011) “Laberintos de las desigualdades sociales. Entre la política social y la acumulación” Editorial EFU, San Juan. Cap. 2 y 3

OSBORNE, David (1998). La reducción de la burocracia, Ediciones Paidós Ibérica, Buenos Aires, p. 39-95.

PAUTASSI L, BURJOVICH J (2006). Capacidades institucionales para una mayor equidad en el empleo. En: Rico N, Marco F, coordinadores. Mujer y empleo. La reforma de salud y la salud de la reforma en Argentina. Buenos Aires: CEPAL, Siglo XXI Editores, p. 301-338.

PÉREZ, P. (2010). ¿Por qué difieren las tasas de desempleo de jóvenes y adultos? Un análisis de transiciones laborales en la Argentina posconvertibilidad. En J. Neffa, D. Panigo, & P. Pablo, TRANSFORMACIONES DEL EMPLEO EN LA ARGENTINA. Buenos Aires: Ciccus/CEIL-PIETTE.

TRAJTEMBERG, David (2016). “Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández”. Fundación Friedrich Ebert Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/13061.pdf>

SOLDANO & ANDRENACCHI, (2005). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacchi, Problemas de política social en la Argentina contemporánea, Prometeo Libros, Buenos Aires y Lima, p.17-79.

VÁZQUEZ, Melina. (2015). Juventudes, políticas públicas y participación: Un estudio de las producciones socio-estatales de juventud en la Argentina reciente. CLACSO.

VÁZQUEZ, Melina y NUÑEZ, Pedro. “Políticas Públicas de Juventud e Inclusión social en América Latina y el Caribe”. CLACSO/UNESCO. Mimeo.

#### Referencias:

Wos. “Canguro”. Agosto de 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=l-5QAOvBqT3c>

Nota en Revista Arcadia. Boaventura de Sousa Santos. Octubre de 2019. <https://www.revistaarcadia.com/impresaportada/articulo/el-emprendedurismo-le-da-glamur-a-la-precariedad-boaventura-de-sousa-santos/78712>

Ciclo “Ver la historia”. Episodio 12: De la hegemonía neoliberal a la UNASUR (1990-2006). TV Pública y Canal Encuentro. [https://www.youtube.com/watch?v=LI\\_CrG7wCuo](https://www.youtube.com/watch?v=LI_CrG7wCuo)

Historia de un País. Capítulo 25. La sociedad neoliberal. La ciudad y el trabajo. Canal Encuentro. <https://www.youtube.com/watch?v=xwwSoze-SuEU>

