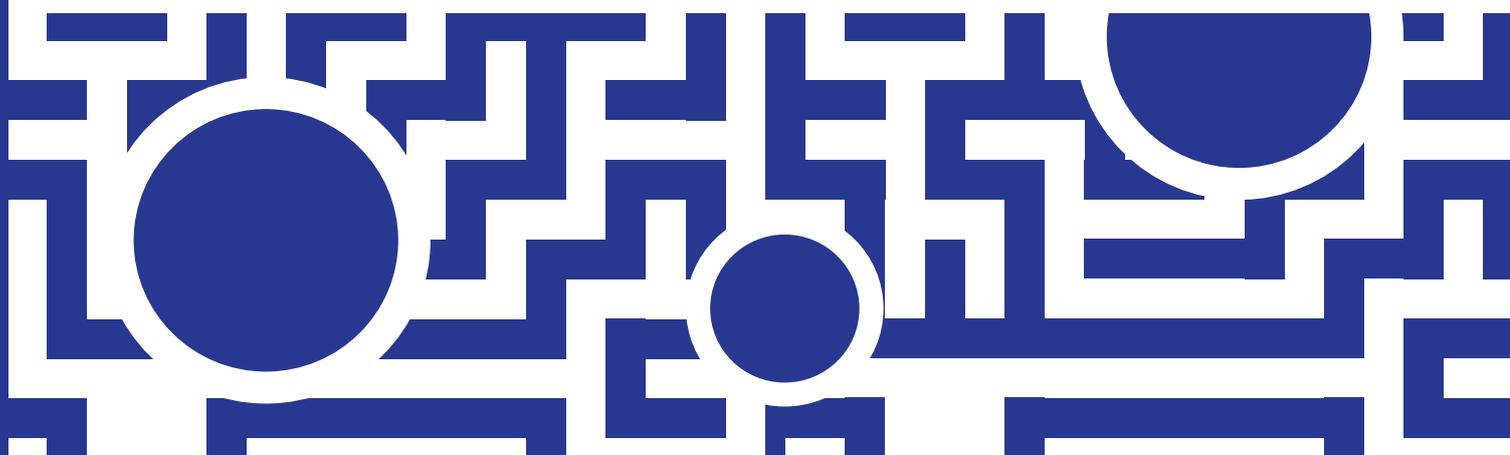




# CUADERNOS UNIVERSITARIOS DE CARRERAS DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

## 2º Concurso de Trabajos de Estudiantes



Cuadernos universitarios de carreras de administración y política pública : tomo II : 2do. Concurso de Trabajos de Estudiantes / Lourdes Inés Alvez Taylor... [et al.] ; compilación de Elina Agüero Zabala... [et al.]. - 1a ed. - Catamarca : Editorial Científica Universitaria de la Universidad Nacional de Catamarca, 2021.  
Libro digital, HTML

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-661-406-1

1. Administración. I. Alvez Taylor, Lourdes Inés. II. Agüero Zabala, Elina, comp.  
CDD 658.007

Número de edición: Primera Edición  
Numero de ISBN: ~~978-987-661-406-1~~

Diseño de portada y Maquetación: Luis Segovia

Reservados los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc., sin el permiso previo de los titulares de los derechos de propiedad intelectual.



## ¿Qué son los cuadernos universitarios de carreras de administración y política pública?

Los Cuadernos Universitarios de Carreras de Administración y Política Pública son una publicación realizada por la RED UNIVERSITARIA DE CARRERAS DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA (RUCAPP).

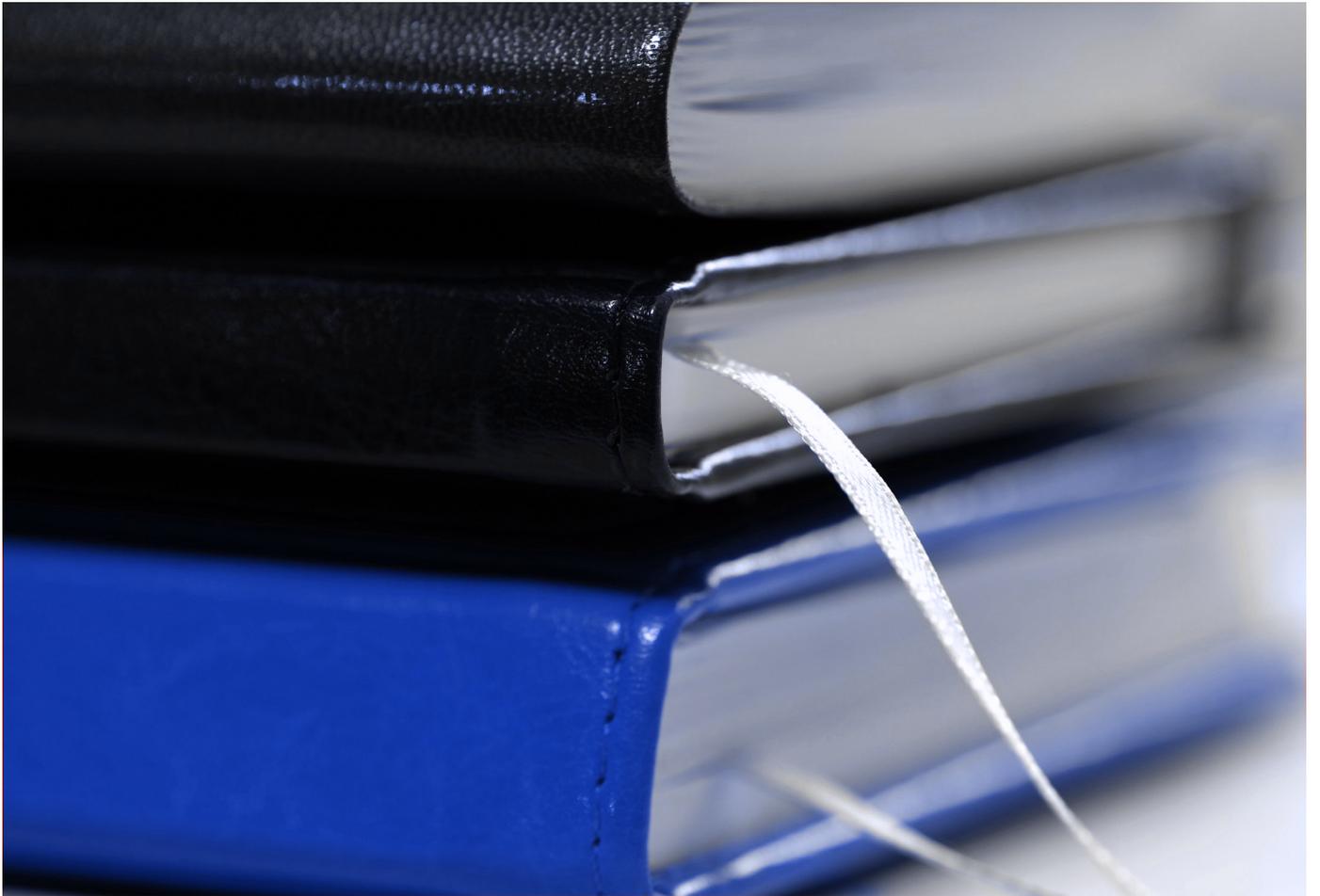
El espacio de formación que problematiza y, a la vez, prepara para la gestión pública ha ido creciendo de manera constante en Argentina a partir de la década del 80 del siglo pasado, teniendo como hito fundacional la carrera de Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Nacional de Cuyo, allá por la década del 50.

El crecimiento operado en las últimas tres décadas en el sistema universitario, alcanzó a propuestas formativas de sus tres niveles, pregrado, grado y posgrado, tanto en universidades nacionales como, más recientemente, en universidades privadas.

Los CUAPP se proponen difundir la actividad de las distintas propuestas formativas, tanto en sus debates de contenidos, como en su trabajo educativo permanente, ofreciendo un espacio que dé cuenta del dinamismo de la formación y haga públicas las actividades que estas distintas experiencias desarrollan.

Los CUAPP así pensados, son expresión de una decisión de federalizar el conocimiento y la formación en el campo de la gestión estatal, dando cuenta verdaderamente de una red de experiencias que se extienden a lo largo y ancho de nuestro país.

Invitamos a su lectura a todxs aquellxs interesadxs en conocer el trabajo que viene desplegándose desde hace más de cuatro décadas, con el objetivo de una gestión público-estatal democrática, cercana a las demandas y necesidades de nuestra sociedad, en sus distintas realidades regionales, y que apuestan a la aportación de valor público en la gestión del Estado Argentino, en todos sus niveles de gobierno.



## Presentación

Damos la bienvenida a la publicación de los II Cuadernos Universitarios de Carreras de Administración y Políticas Públicas, en el cual se presentan siete trabajos correspondientes a la 2<sup>º</sup> Edición del Concurso de Trabajos de Estudiantes de la Red Universitaria de Carreras de Administración y Política Pública (CUAPP), realizado en 2020.

Los artículos de este segundo número representan distintos aportes en el campo de la Administración y de la Política Pública, como resultado de los objetivos alcanzado en cada una de las asignaturas de referencia. En algunos casos se trata de trabajos que proponen el análisis de la políticas publicas (de género, de medio ambiente, de promoción de empleo, de planes estratégicos, etc) a partir de rescatar enfoques conceptual específicos y diversos, en otros casos existen trabajos que se direccionan en la gestión (capacidades estatales locales y la innovación pública, etc). Los trabajos presentan estrategias y perspectivas de las más diversas según las utilizadas en las asignaturas por las y los docentes, esto es, estudios de casos, experiencias concretas, entre otras. Expresan los distintos abordajes que conducen las y los docentes al momento de la enseñanza - aprendizaje. Esta presentación constituye el segundo numero de CUAPP, donde se expone la producción escrita de las y los estudiantes de cómo así también el debate docente en su etapa formativa. Finalmente, el agradecimiento a las y los estudiantes como así a las y los docentes que han colaborado para que esta nueva publicación sea realidad. Las y los invitamos para que en el próximo III Concurso de los Cuadernos nos vuelvan a acompañar. Gracias!

### Comité Editorial

Elina Agüero Zabala (UNCuyo)

Raúl Mura (UNCatamarca)

Juan Erbin (UNJCPaz)

Fernando Pérez (UNVM)



# ÍNDICE

- 9** **Análisis del ciclo de la política pública:  
Programa de Recuperación Productiva**
- 29** **El ciclo de las políticas públicas**
- 53** **Brechas de género y segmentación en el empleo público nacional. Un análisis a partir de la Base Integrada de Empleo Público, 2012-2020**
- 67** **Plan estratégico del sector olivícola argentino para la formalización del trabajo en el sector rural**
- 85** **El enfoque de las políticas públicas de promoción del trabajo durante 2016-2019. Aportes para el desarrollo territorial**
- 93** **Globalización, nuevas atribuciones municipales y la inserción del Estado municipal en la esfera internacional: el caso de Villa María, Córdoba, Argentina, y la “Ciudad del aprendizaje”**
- 101** **Gobierno local y medio ambiente  
El caso de Noetinger, Córdoba  
“El hombre y su capacidad de destrucción a la Pachamama”**



# **Análisis del ciclo de la política pública: Programa de Recuperación Productiva**

Estudiantes:

Alvez Taylor, Lourdes Inés.

Colman, Natalia.

Universidad

UNGS

## **Introducción**

### **El ciclo de las políticas públicas**

Subirats et al. en “Análisis y gestión de políticas públicas” (2008) presentan al ciclo de las políticas públicas como una perspectiva de análisis que debe ser considerada un marco analítico de referencia, no como un esquema rígido, si no como un soporte a la búsqueda de sentido en las decisiones que se toman en el marco de una política pública.

Este marco analítico está compuesto por diferentes etapas que buscan representar todos los momentos del ciclo de desarrollo y aplicación de una política pública. En primer lugar, la fase de surgimiento y percepción de los problemas. En esta etapa, una determinada situación, que produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable, se construye socialmente como un problema que debe ser resuelto, mediante la intervención de diferentes actores sociales, medios de comunicación, conocimiento científico, lobby, etc. Se debe tener en cuenta que no todos los problemas que en primera instancia parecieran necesitar una solución de carácter público, derivan finalmente en una política pública.

La segunda fase es la incorporación de este problema a la agenda pública y gubernamental. Esta etapa incluye que el problema sea tomado en cuenta por los actores decisivos del sistema político administrativo. Así, la incorporación a la agenda pública puede considerarse un filtro de problemas por parte de los actores políticos.

En tercer lugar, el ciclo de las políticas públicas, está compuesto por la formulación de la política, que supone la definición del modelo causal por parte de los actores públicos, lo que es seguido por la formulación del programa de actuación político-administrativo, es decir, la selección de objetivos, instrumentos y procesos que deberán ser puestos en práctica para resolver el problema en cuestión.

La cuarta fase es la de implementación, que consiste

en la adaptación del programa de la política a las situaciones concretas que deberán ser enfrentadas.

Y por último, el ciclo contempla la fase de evaluación, donde se pretende determinar los resultados y los efectos de dicha política en términos de cambios de conducta de los grupos-objetivo y en términos del grado de resolución del problema.

### **Ventajas y limitaciones**

Los autores consideran que este modelo posee ciertas ventajas ya que, en primer lugar, permite tomar en consideración la existencia de círculos de retroalimentación a lo largo de todo el proceso. En segundo lugar, permite identificar en cada una de las etapas de desarrollo de la política los retos y actores implicados, así como sus variaciones, reduciendo la complejidad de los métodos de análisis. Y en tercer lugar, ya que la formulación, en cada una de las etapas, de cuestiones analíticas, hipótesis y teorías parciales, permite mejorar el análisis en función de las diferentes perspectivas disciplinares utilizadas.

Sin embargo, el modelo también presenta limitaciones. Ya que, desde el punto de vista analítico, los autores señalan, se trata de una política descriptiva que puede, en algunos casos, inducir al error, dado que el desarrollo cronológico de la política no necesariamente sigue el orden de las diferentes etapas. Por otro lado, esta forma de ver el problema conlleva el riesgo de dar una coherencia artificial a la política pública, que no se da en la realidad; y también, resulta un problema que no sean tomados en cuenta los actores y sus contextos como puntos de partida, considerando únicamente la acción del Estado. Por último, según los autores, esta perspectiva no permite ir más allá del análisis secuencial e impide considerar ciclos simultáneos o ciclos incompletos.

En este sentido, el objetivo del presente trabajo es utilizar como marco de referencia el modelo del ciclo de las políticas públicas expuesto por Subirats et al. para analizar el Programa de Recuperación Productiva surgido en 2002 frente a la situación de crisis económica y laboral, y resurgido en el 2020 frente a la actual situación de la pandemia ocasionada por la Covid-19, y los problemas económicos que podría llegar a generar la necesidad del aislamiento y distanciamiento social obligatorio como medio para retrasar el avance de la enfermedad. Así, en los siguientes apartados pretendemos analizar cada una de las etapas del programa, y buscando conocer mejor esta política pública, consideraremos que existen dos fases del REPRO, en la primera consideraremos el modo en el que se desarrolló desde su inicio, tomando el período 2003 – 2018; mientras

que en la segunda analizaremos los cambios y continuidades en su desarrollo, luego del surgimiento de la pandemia.

### **Programa de Recuperación Productiva (REPRO)**

El Programa de Recuperación Productiva fue creado por resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) el 10 de Junio del 2002. Este programa, actualmente reglado por la Ley 27.264, es un programa destinado a empresas del sector privado compuesto, en rasgos generales, por los siguientes beneficios:

- Tratamiento impositivo especial.
- Exclusión del impuesto de ganancia mínima presunta.
- El impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias es computado en su totalidad como pago a cuenta del impuesto a las ganancias.
- Postergación del pago del IVA.
- Compensación y devolución de saldos acreedores y deudores.
- Ventanilla única para impuestos nacionales.
- Compensación de pymes en zonas de frontera, por asimetrías económicas por razones de competitividad con países limítrofes.

El programa tiene como objetivo sostener la situación de empleo de trabajadores de sectores privados, áreas geográficas en declinación, o pequeñas y medianas empresas en situación de crisis, a través del otorgamiento de una ayuda económica que es contabilizada por los empleadores como parte de la remuneración que reciben los trabajadores.

En primera instancia, el beneficio del programa se establece en un plazo de hasta doce meses de ayuda económica, que se otorga de forma mensual, individual y fija a los trabajadores incluidos en las empresas beneficiarias. Dicho monto se extiende hasta el equivalente a un Salario Mínimo, Vital y Móvil<sup>1</sup>, y es abonado en forma directa y personalizada a los trabajadores destinatarios. Los requisitos para incluir trabajadores al programa REPRO implican que los mismos tengan como mínimo 18 años de edad, tengan documento nacional de identidad, código único de identificación laboral y no registren relación de empleo público ni se encuentren registrados como empleadores activos.

Esta política pública constituye un subsidio destinado a sostener la situación de empleo, que será aplicado, según la resolución 481/2002 de creación del programa

<sup>1</sup> En el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas, esta suma se eleva un 50%

ma, mientras dure la Emergencia Ocupacional Nacional declarada por el Poder Ejecutivo. Dicho subsidio es atendido, según la misma resolución, con los créditos y fondos presupuestarios que se asignen anualmente para su implementación en el marco de la Ley de Presupuesto General de la Administración de la Administración Nacional de cada ejercicio, y su control y evaluación está sujeto al Sistema de Control previsto por la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

## **Inclusión en la agenda del gobierno**

### **La percepción del problema público**

Según señalan Subirats et al. los problemas sociales son una construcción política, ya que no todos los problemas logran alcanzar esta categoría, sino que es necesario que un grupo o grupos movilicen sus recursos para que éste problema sea socialmente percibido e incluido en la agenda de cuestiones del gobierno. Incluso así resulta destacable para los autores que, claramente, no todos los aspectos de un problema son una construcción, ya que existen diversos indicadores y datos objetivos que permiten que un problema tenga mayor significación que otro.

Estas consideraciones resultan fundamentales para analizar el caso del Programa de Recuperación Productiva. Ya que, a pesar de las movilizaciones de recursos ejercidas por los grupos que poseen interés en la continuidad del funcionamiento y sostenimiento de las empresas privadas –y particularmente las consideradas micro, pequeñas y medianas–, los indicadores objetivos tuvieron una gran importancia para demostrar el peso de los problemas de empleo, resultando en su inclusión como una cuestión principal en la agenda de los gobiernos que le dieron inicio a estas políticas. En este sentido, en el momento de creación del programa existía un 21,5% de desocupación y un 53% de pobreza (Álvarez, Fernandez y Pereyra, 2019), indicadores que llevaron a que el Poder Ejecutivo declarara la Emergencia Ocupacional Nacional. De un modo similar, estos indicadores resultaron relevantes a la hora de que esta cuestión volviera a aparecer en la agenda pública frente a los inconvenientes ocasionados por las medidas necesarias para enfrentarse a la pandemia por la Covid-19. Si bien en el cuarto trimestre de 2019 los indicadores de desocupación y pobreza fueron de 8,9% y 25,9% (INDEC, 2019) respectivamente, frente a las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio tomadas en el mes de marzo de 2020, estos indicadores se tornaron más relevantes. Según el “Informe Especial: Impacto del Covid en empresas” (CEU, 2020) el 72% de las empresas

presentan caídas en las ventas mayores al 60%, además de que tanto las empresas de actividades exceptuadas del aislamiento, como las no exceptuadas, presentan dificultades financieras, y en el momento de publicación del informe aún había un 80% de empresas con dificultades para pagar los sueldos de sus trabajadores.

Para poder apreciar de un mejor modo el peso de los problemas, los autores señalan una serie de dimensiones operacionales que pueden facilitar el análisis del peso de los problemas sociales, gracias a datos como los que señalamos antes.

La primer dimensión refiere a la *intensidad* del problema, es decir, el nivel de importancia e impacto que éste tiene tanto a nivel individual como colectivo. En este sentido, observando tanto los datos de 2002, como los relevamientos a empresas que se realizaron frente al aislamiento y distanciamiento social obligatorio, se puede afirmar que el problema del empleo tiene un alto nivel de intensidad en ambas circunstancias.

La segunda dimensión es la del *perímetro*, o *audiencia*, que hace referencia al grado de alcance de los efectos negativos de este problema sobre los grupos a los que afecta, y, como en el caso anterior, gracias a los indicadores señalados podemos afirmar que el grado de audiencia es alto.

En tercer lugar se refieren a la *novedad* del problema, si bien la desocupación y la pobreza no pueden considerarse problemas novedosos, en particular a partir del siglo XXI en el caso de los indicadores argentinos, sí podemos considerar novedosa la situación que ha comenzado a transitarse a raíz de la pandemia.

Por último, la cuarta dimensión es la de *urgencia* del problema, que, considerando tanto los indicadores como las medidas que fueron tomadas para responder a ellos, podemos señalar que existe una percepción de gran urgencia por los problemas relacionados al desempleo, la pobreza, y el cierre de micro, pequeñas y medianas empresas.

## **El proceso de inclusión en la agenda gubernamental**

Ahora bien, todas estas dimensiones sirven para analizar el peso de este problema dentro de la agenda gubernamental, pero no el modo en que éste logró ingresar en ella. En este sentido Subirats et al. explican que existen una serie de estrategias que pueden ser tomadas para impulsar la inclusión de un problema social en la agenda gubernamental, y éstas son:

1. La *mediatización* se relaciona con el rol que poseen tanto los medios de comunicación como los institutos de encuestas y estadísticas para movili-

zar la información, e influir sobre la opinión pública al dirigir la atención a un determinado problema social.

2. La *movilización* refiere a la concepción de que la agenda gubernamental se encuentra estructurada por las diversas demandas sociales a las que da respuesta, por lo que el correcto accionar articulado de un determinado grupo puede llevar a que una cuestión se incluya en la agenda, mediante la protesta en el espacio público o la activación de determinados mecanismos institucionales.

3. La *oferta política* hace referencia a que las organizaciones sociales y los partidos políticos no pretenden únicamente responder a los problemas sobre los que tienen interés otros grupos, sino que también buscan dar respuesta a las demandas ya articuladas por ellos mismos.

4. La *anticipación interna* se relaciona con la influencia que poseen los funcionarios públicos en la construcción de la agenda gubernamental, ya que, debido a que ellos están al mando de la implementación de las políticas públicas vigentes, ellos serían los mejor posicionados para identificar las desviaciones que se producen entre las políticas públicas y los problemas sociales que se encuentran en discusión pública.

5. La *acción corporativista* silenciosa, por último, señala la existencia de grupos que buscan movilizar sus intereses de un modo discreto. Éstos grupos, que se destacan por estar bien articulados y poseer de redes de influencia, pretenden lograr acceder directamente a la arena de toma de decisiones gubernamentales, para de ese modo poder motivar o evitar las acciones gubernamentales que ellos deseen, sin que su intervención pase por el debate público.

Al tomar en cuenta estas diversas estrategias, podemos considerar que, tanto en su inicio como en su nueva toma de relevancia frente a la pandemia, se produce una movilización de recursos compleja, que involucra la articulación de diversas estrategias.

En primer lugar, refiriéndonos al inicio de la política, se puede señalar una fuerte presencia de la movilización en espacios públicos para impulsar los reclamos relacionados a la necesidad de trabajo digno. En particular podrían mencionarse como los principales grupos de interés al Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD), la Federación de Tierra Vivienda y Hábitat (FTV), la Corriente Clasista y Combativa (CCC) (Retamozo, 2006) y la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) (Pereyra, 2008), estos reclamos en el ámbito laboral no sólo comprendían a los reclamos por

la generación de más empleo, sino también a los reclamos por la continuidad del mismo, y la mejora de sus condiciones.

Por otro lado, si bien no se puede afirmar que el objetivo de los grupos que mencionaremos a continuación haya sido impulsar las políticas públicas de generación y mantenimiento del empleo, no puede pasarse por alto el gran papel que cumplieron los medios de comunicación, tanto televisivos como de prensa escrita, al utilizar la mediatización para difundir los indicadores de desempleo y pobreza. Finalmente, considerando que el gobierno que incluyó estas cuestiones en la agenda del Estado fue el de Eduardo Duhalde, no puede ignorarse la estrategia de la oferta política, en especial considerando la tradición del Partido Justicialista de respuesta a los intereses de la clase trabajadora.

En segundo lugar, regresando a la situación que se atraviesa actualmente en relación al Covid, es mucho más destacable el rol de la mediatización, ya que, en este caso, el periodismo no sólo ha tenido un importante rol en la difusión de datos sobre la situación económica, sino también dando lugar a que pudieran expresarse miembros del grupo-objetivo de ésta política, a quienes, con las medidas de aislamiento y distanciamiento social obligatorio, les resulta imposible recurrir a las formas de movilización tradicionales.

De igual modo puede señalarse cierto nivel de movilización por parte de los sindicatos que representan a los trabajadores del sector como la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT), el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) y la Unión Obrera Metalúrgica (UOM), así como las centrales que representan a los empresarios, como la Unión Industrial Argentina (UIA) (Balintti, 30 de marzo de 2020), quienes utilizaron los mecanismos institucionales del estado para poder impulsar negociaciones con el gobierno respecto de las medidas que debían ser tomadas frente a la crisis económica que generaría el aislamiento obligatorio. Pero, al igual que en el momento del inicio de la política, no puede dejar de destacarse que esta reactivación del REPRO y de la cuestión laboral en la agenda del gobierno se da en el mandato de Alberto Fernández, también de tradición peronista, y en cuya campaña electoral tuvo un gran peso la reactivación de la economía y el mantenimiento del empleo, por lo que también debe considerarse el peso de la oferta política.

## **Formulación del programa**

Una vez definido el problema como cuestión a resolver por los poderes públicos, se deben plantear las diferentes alternativas de acción y sus posibles consecuen-

cias, para así poder avanzar en el diseño de la política. En este sentido, en el capítulo III de su libro *“Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”* (1994) Subirats plantea que para lograrlo se debe aprovechar toda la información acumulada sobre la cuestión, para transformarla en una herramienta de desarrollo de alternativas de acción posibles. Este método de producción de información sobre situaciones sociales futuras, al que el autor refiere como trabajo de prospectiva, es básico para poder anticipar las posibles consecuencias negativas de las acciones a emprender y controlar el curso de acción.

Los análisis prospectivos presentan, no obstante, problemas derivados por una parte del carácter cambiante y complejo de las condiciones sociales que afectan a toda posible previsión de futuro, como por las dificultades originadas en la falta de datos fiables, su falta de actualización o consistencia, y por los mismos costes económicos y de tiempo que exige su realización.

Dicho análisis puede tomar diferentes formas según las fuentes utilizadas y la línea argumental seguida. Pueden distinguirse, señala el autor, tres formas: *proyecciones, predicciones o conjeturas*. En el primer caso, la línea argumental puede fundamentarse en la utilización de casos paralelos, usando series temporales o comparación entre políticas pasadas y problemas actuales. En segundo lugar, las predicciones se basan en la explicitación de asunciones teóricas, que expresa las causas y los efectos o consecuencias. Y en tercer lugar, en el caso de las conjeturas nos encontramos ante un tratamiento subjetivo de la prospectiva, basado en opiniones sobre la evolución futura de la sociedad, fundadas en argumentos intuitivos o en el consenso mayoritario de la élite intelectual.

Una vez definido el problema y planteadas las distintas previsiones sobre su evolución en el futuro, llega el momento de tomar una decisión, que se dará según la definición de objetivos y la fijación de las opciones o vías de acción a seguir, es decir, llega el momento de formular el diseño de la política pública. En relación con este momento, Subirats (1994) plantea cuatro modelos decisionales que podríamos denominar:

- El modelo *racional*, caracterizado por buscar una optimización de los recursos utilizados y suponer la existencia de un administrador completamente racional, que es capaz de jerarquizar todos sus valores y objetivos, así como tendrá la posibilidad de analizar toda la información disponible sobre el problema, y, por ende, elegir la mejor vía de acción posible.

- El modelo de *comparaciones sucesivas limitadas* surge de ciertas críticas al modelo racional,

por lo que considera no sólo que el administrador posee una racionalidad limitada, sino también que no es capaz de conocer toda la información existente respecto del problema, en especial si se trata de uno complejo, por lo que se utilizan las comparaciones sucesivas limitadas para analizar el desempeño de políticas similares del pasado, y poder analizar de ese modo los diversos cursos de acción posibles. Así, se puede ver que éste modelo admite cierto nivel de incertidumbre en el momento de definir un curso de acción, lo que lleva a que se planteen diversas alternativas antes de que se llegue a un plan de acción que responda a todos los objetivos del administrador y del Estado, ya que en éste modelo también se considera la presencia de otros agentes al interior de la estructura gubernamental y burocrática, que pueden agruparse en coaliciones de intereses que posean subobjetivos respecto del desarrollo de la política.

- El modelo *incremental* es muy similar al de comparaciones sucesivas limitadas, pero a él se suma el considerar la discrecionalidad de los agentes gubernamentales y burocráticos, lo que lleva a la necesidad de que existan acuerdos al interior del aparato estatal para lograr definir los objetivos y vías de acción de una determinada política, lo que no sólo supone un compromiso, sino también un ajuste mutuo entre quienes intervienen en el proceso.

- El modelo de la *papelera* refiere a todas aquellas situaciones en las que existe ambigüedad en la determinación de los objetivos de la organización, en que la tecnología a utilizar no está clara y en la que la participación de los actores varía a lo largo del tiempo de su ejecución. Aquí, la decisión resulta más fruto del encuentro casual debido a factores ambientales o contingentes, entre problemas, soluciones y participantes, que a un plan o estrategia definido, como podría resultar en los enfoques restantes. En otras palabras, esa conexión casual, entre los problemas que responden a determinados grupos de interés a los que se busca satisfacer, es lo que lleva a que se defina una determinada línea de acción.

Si bien no podemos hacer afirmaciones absolutas respecto del desarrollo de la formulación de la política, buscaremos realizar el mayor acercamiento posible teniendo en cuenta la información que pudimos recolectar sobre su diseño. En este sentido, como ya mencionamos, el REPRO es un programa creado mediante la resolución 481/2002 del Ministerio de Trabajo, Em-

pleo y Seguridad Social, ejecutado por la Secretaría de Empleo, que cuenta con el objetivo de brindar asistencia económica a las empresas del sector privado que se encuentren en declinación y en áreas geográficas en crisis. En la resolución original se estipula que cada beneficiario reciba una suma fija mensual de ciento cincuenta pesos, y gracias al *informe de la Cuenta de Inversión 2003* (Contaduría General de la Nación, 2004) sabemos que para ese ejercicio se estableció la meta de otorgar 37.260 beneficios mensuales, lo que equivaldría a una inversión de \$5.589.000. De todos modos, por cuestiones referentes a la implementación que serán discutidas más adelante, únicamente se ejecutó un 16,1% la meta dentro del programa, debido a que se reconsideró el modo en que éste debía ser aplicado.

Luego estas reconsideraciones por parte de los funcionarios, que consistieron en reducir el plazo inicial del programa de una asistencia de 12 meses a una de 6, el programa reaparece en la cuenta de inversión del MTEySS en el año 2005, destacándose en él un amplio crecimiento de la meta de beneficios esperada, pasando ésta a ser de 51.183. En este sentido, observando el *informe de la Cuenta de Inversión 2004* (Contaduría General de la Nación, 2005), se puede señalar que éstas modificaciones en el REPRO son muy similares al modo en el que se implementó la asignación de recursos para empresas que realizaban obras en el Fondo Nacional de la Vivienda durante el año 2004, a quienes se les dio una asistencia económica de \$150 por trabajador durante seis meses. De este modo se puede decir que se pasó de, en la primera formulación del programa en 2002, un modelo más bien de papelera, a uno incrementalista en 2005, donde se redefinieron los plazos del programa en relación a otro que había tenido resultados exitosos en el pasado, además de que se cambió de organismo supervisor del programa, siendo la Secretaría de Trabajo en 2003 a la Dirección Nacional de Relaciones Federales, perteneciente a la Secretaría de Trabajo, en 2005.

De todos modos, en el *informe de la Cuenta de Inversión 2007* (Contaduría General de la Nación, 2008), se establece que se regresa al plazo inicial de 12 meses, lo que, observando el informe de la Cuenta de Inversión 2006 (Contaduría General de la Nación, 2007), podríamos afirmar que se debe a una nueva reformulación incrementalista en el diseño del programa. Esta reformulación puede haber sido ocasionada porque en el ejercicio 2006 se produjo una sobreejecución del 47,3% en las medidas de Mantenimiento del Empleo Privado ocasionadas por la asistencia especial otorgada a sectores particularmente afectados, como los trabajadores de la carne que sufrieron la suspensión de exportaciones de los frigoríficos. Y, si bien esta sobreje-

cción se dio bajo el Programa de Asistencia al Empleo de los Trabajadores, el mismo fue absorbido por el Programa de Recuperación Productiva en el ejercicio 2007.

Una nueva modificación ocurre en 2016, con la sanción de la Ley 27.264 que establece el carácter permanente del Programa de Recuperación Productiva, así como incluye entre los beneficios del programa el tratamiento impositivo especial para las micro, pequeñas y medianas empresas. De todos modos, aunque en esta Ley no se afecta el diseño de los objetivos de la misma, ni se trazan metas o recursos particulares asignados al programa, y parecería que pretendía extender los beneficios del programa, más adelante veremos que en su implementación se produjo una baja de los beneficiarios – que sólo considerando el ejercicio 2016 representó una caída de dos tercios (S/F, 16 de enero de 2017)–, debido a que los funcionarios del gobierno de la Coalición Cambiemos consideraban que el país no se encontraba en una situación de crisis por la que medidas como las de este programa debieran ser aplicadas, además de que aseguraban que promovía la competencia desleal entre los empresarios (Cayón, 12 de febrero de 2018). En este sentido, podemos señalar que, sólo considerando la meta planificada (que se logró ejecutar en un 97% en el 2016) ésta representa una caída del 50% de los beneficios mensuales efectivamente entregados en 2015 (870.412 beneficios mensuales contra 440.000 como meta planificada).

Pero un nuevo rediseño ocurre en 2017, aunque este afecta un aspecto del programa que nunca antes había sido reformulado: los requisitos de mantenimiento del beneficio. Mediante la resolución 1 - E/2017 del MTEySS se deroga el artículo n° 4 de la última resolución de extensión del REPRO anterior a la Ley (resolución 20/2016), el cual establecía que las empresas beneficiarias se comprometen “a mantener la dotación total de personal registrada al momento de la presentación de su solicitud y/o aprobación de la misma y a abstenerse de disponer despidos sin causa (art. 245 LCT) y por razones de fuerza mayor (art. 247 LCT)”, por lo que, si bien los despidos seguían prohibidos mientras se fuera beneficiario del programa, las empresas comenzaron a poder reducir sus planteles utilizando herramientas como los retiros voluntarios. En este sentido, podemos señalar que, si bien esto no afectó al cumplimiento de las metas en el año de promulgación de la resolución siendo planificada la entrega de 360.000 beneficios mensuales, y resultando efectivamente entregados 379.478 en el año (lo que sí implica una caída tanto de metas a cumplir como de beneficios entregados respecto de 2016), sí puede apreciar que, considerando la cantidad de beneficiarios que efectivamente tuvo el

programa en dicho ejercicio (51.221), gran parte de ellos no cobraron su beneficio durante los doce meses establecidos. Porque de haber sido así, el número de beneficios ejecutados debería ser 614.652. Algo similar puede apreciarse en el ejercicio del año 2018, en el que se planteó una meta de 500.000 beneficios mensuales, pero únicamente se entregaron 246.952 lo que, considerando que ese año se contó con 31.129 trabajadores beneficiarios, implica que muchos de ellos dejaron de recibir su beneficio por haber perdido su empleo. Ya que si esos 31.129 trabajadores hubieran recibido el beneficio durante los 12 meses establecidos, los beneficios mensuales otorgados deberían haber alcanzado los 373.548.

Finalmente, el programa vuelve a experimentar una nueva etapa de formulación luego de que fueran adoptadas las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio a partir del 20 de marzo de 2020. Así es que, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 332/2020, el 1 de abril del mismo año se crea el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) que articula varios programas (entre los que se encuentra el Programa de Recuperación Productiva) orientados a proteger a los empleadores y trabajadores que se vieran afectados por la emergencia sanitaria y las medidas de aislamiento obligatorio.

Este diseño del programa ATP establece la reducción de aportes patronales y el pago de un salario complementario destinado a los trabajadores en relación de dependencia del sector privado, que es abonado por la Administración Nacional de la Seguridad Social del siguiente modo:

- En el caso de empleadores con hasta 25 trabajadores el 100% del salario bruto, cuyo valor máximo fuera el equivalente a un Salario Mínimo, Vital y Móvil vigente.
- En el caso de empleadores de entre 26 y 60 trabajadores el 100% del salario bruto, cuyo valor máximo fuera el equivalente al 75% del Salario Mínimo, Vital y Móvil vigente.
- En el caso de empleadores con hasta 61 a 100 trabajadores el 100% del salario bruto, cuyo valor máximo fuera el equivalente al 50% del Salario Mínimo, Vital y Móvil vigente.

Y, en el caso de empleadores que posean más de 100 trabajadores a su cargo, la alternativa es recurrir al nuevo diseño del REPRO, llamado REPRO Asistencia por la Emergencia Sanitaria, el que otorgaría una prestación que varía de \$6.000 a \$10.000.

Esta primer formulación fue muy criticada por las cámaras empresariales, las que señalaban que era necesario repensar el diseño y el modo en que la política

sería implementada, debido a que “Los REPRO están bárbaros para las empresas de hasta 25 empleados y hasta para las de 60 están muy bien. Pero para las otras se les hace mucho más complicado.” (Casas, 1 de abril de 2020).

Respondiendo a estas críticas impulsadas por las cámaras empresariales, y observando los nuevos indicadores del impacto del aislamiento obligatorio en el rendimiento de las empresas (datos a los que hicimos referencia en la sección anterior) es que el 19 de abril se publica el Decreto de Necesidad y Urgencia 376/2020 que modifica al Decreto 332/2020, y que, en el caso del REPRO Asistencia por la Emergencia Sanitaria, redefinió el monto del beneficio, siendo este igualado al 50% del salario neto del trabajador beneficiario (correspondiente a febrero 2020), estableciendo como mínimo el monto equivalente a la totalidad de un Salario Mínimo, Vital y Móvil y dos como tope máximo.

En este sentido, se puede señalar que, mientras que en la etapa de surgimiento del programa primero se realiza un diseño tomando un modelo decisional de papelera, donde el desarrollo del programa parece estar más bien ligado a menguar Emergencia Ocupacional Nacional que a una clara definición de objetivos y metas. Esta lógica de diseño rápidamente es reemplazada por un modelo decisional incremental, en el que, si bien no se establecen objetivos más claros, sí se toman los parámetros de otras políticas similares del MTEySS que tuvieron resultados exitosos, y se fueron realizando pequeños cambios respondiendo al modo en que se desarrolla la política. En cambio, luego del surgimiento de la pandemia la formulación de la política se desarrolla de un modo muy diferente, ya que, al tener que recurrir a una toma de decisiones mucho más urgente, se utiliza únicamente un modelo de papelera. Que responde a los factores contingentes externos, y cuyo análisis inicial está más relacionado a las conjeturas de los funcionarios y de los actores interesados en la política, pero donde éstas no se contrastan con políticas anteriores, debido a la gran particularidad y el alto grado de emergencia que posee la situación originada por la pandemia de la Covid.

## **Implementación del REPRO**

Según Meny y Thoenig en el capítulo VI de su libro “*Las políticas públicas*” (1992) la implementación designa a la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos. Quienes deciden, dicen los autores, actúan en la escena política, sin embargo, quienes ejecutan se despliegan en los apar-

tos administrativos. De aquí que existen visiones que minimizan el significado de la implementación en el trabajo político, debido a las aparentes poca autoridad discrecional y ninguna libertad de acción.

Implementar desde esta perspectiva, significa que quien decide asigna al ejecutor una tarea sobre la base de criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad, que la política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de interacciones específicas detalladas, procedimientos operaciones y programas de actividad, y por último, que el ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor.

Según esta óptica, de tipo top-down, existe una separación entre la concepción de una política y su ejecución; y es un enfoque donde la puesta en práctica es de forma lineal, descendiendo del centro hacia la periferia.

Sin embargo, Meny y Thoenig señalan que lo que ocurre en la base de la maquinaria piramidal es mucho más complejo de lo que cree la cumbre. En primer lugar, existe una importante autonomía de acción por parte de los ejecutores, a pesar de su condicionamiento a los procedimientos técnicos y administrativos. La base es activa y escapa a las órdenes y al control de la cumbre, la no ejecución plantea un problema de capacidad de control y de coordinación, y la ejecución es una fuente de disfunciones. Esto se debe a que algunas de las condiciones para las cuales la ejecución aspire a la perfección se hallan por fuera de del alcance de los ejecutores: contexto político, disposiciones públicas, marcos institucionales, etc. En cambio, existen variables que dependen en parte de los ejecutores: el horizonte de tiempo disponible, la disponibilidad de recursos adecuados, la relación entre las consecuencias esperadas y las intervenciones públicas, la existencia de un circuito lo más corto posible entre decisor y ejecutor, la buena comprensión y el acuerdo personal de los ejecutores sobre los objetivos que se han de promover, la existencia de procedimientos y de tareas específicas, comunicación y coordinación perfecta entre ejecutantes, la ausencia de resistencias de los ejecutores ante la autoridad que decide, etc.

En este sentido, cuanto más tratan los políticos temas generales, mayores dificultades experimentan los servicios públicos para orientar su ejecución y mayor espacio se abre para las intervenciones de los grupos de presión. Y a partir de estas dificultades, se comienza a recomendar al Estado que abandone sus proyectos sinópticos por proyectos con enfoques más realistas, que contemple las rigideces del sistema burocrático y los problemas internos de la administración. El criterio de eficiencia no es entonces la coherencia de la decisión ni

el apoyo que recibe de las elites, si no su factibilidad, es decir, los efectos de palanca real que puede generar al momento de la ejecución.

Así, los autores señalan que, para poder romper con esta lógica top-down hay que evitar creer que toda política pública produce un proceso de ejecución específico, y también considerar al proceso de ejecución como una serie de acciones que no siempre pueden realizarse del modo planificado, ya que puede resultar difícil implementar modos de accionar nuevos en estructuras burocráticas preexistentes.

La implementación estructura un campo de acción en el que intervienen numerosos actores: los encargados formalmente de la ejecución y otros más lejanos. En este sentido, recuperan los conceptos de proceso de ejecución y estructura de ejecución para diferenciar dos momentos de la implementación: la idea de proceso hace referencia al momento en que la autoridad o el administrador percibe, define y fija el modo en que será realizada la implementación; mientras que la estructura refiere al sistema de acciones interrelacionadas que aparecen cuando la implementación comienza a ser efectivamente ejecutada, así no sólo hace referencia a las acciones implementadas por la burocracia, sino a un conjunto de relaciones que se establecen entre los actores.

Los ejecutores y los destinatarios de las prescripciones no forman dos universos separados, por lo que no se produce una situación donde unos recibirían pasivamente las órdenes, sino que hay interacción, cambio y juego político. La estructura tampoco sigue el proceso, sino que hay retroacción o sistema entre ellos. El propio decisor puede cambiar sus representaciones o su teoría sobre la marcha y la evolución del sistema normativo puede explicarse por tres razones: La inestabilidad o el cambio inesperado, la retroacción o aprendizaje a partir de la ejecución y la implementación como momento revelador de la ambigüedad de una política pública que contiene una agenda oculta. En conclusión: la ejecución se desarrolla según una dinámica propia.

En este sentido, es que, en contraposición al enfoque top-down, se presenta al enfoque sistémico, que permite avanzar sobre una mayor comprensión de la estructura de la ejecución en al prestarle consideración a los efectos de retroalimentación que ocasiona el contenido mismo de la política pública, y al habilitar la ejecución como una actividad constitutiva del sistema político, que aparece movilizadora por un principio de circularidad. De este modo, los autores señalan que las políticas públicas vistas desde el enfoque sistémico pueden definirse como: una declaración de preferencias gubernamentales, mediatizada por un cierto número de actores

que crean un proceso circular caracterizado por relaciones recíprocas de poder y las negociaciones. Así, al plantear la implementación desde este enfoque, queda establecido que todo participante en el proceso de ejecución puede intervenir en cualquier momento en otra parte del mismo proceso y que el juego está dominado por tres imperativos diferentes que pueden ser más o menos conflictivos entre sí: un imperativo legal, un imperativo organizativo, y un imperativo consensual; y dado el carácter crónicamente inestable de la ejecución, la conciliación entre los tres imperativos es incierta hasta el final.

## La implementación en el surgimiento del REPRO

Retomando el concepto de proceso de ejecución, en el caso de este programa el mismo fue desarrollado en la resolución 481/02 del MTEySS, en la que se establece, en su artículo n° 5, que las empresas que desean ser beneficiarias del REPRO debían adherirse a un convenio marco con el Ministerio, así como establece en sus artículos n° 6 y 7 que la Secretaría de Trabajo es quien debía dictar las normas reglamentarias para la aplicación del programa, así como realizar el seguimiento, supervisión y fiscalización del mismo. Respondiendo a esta formulación, la primer estructura de ejecución que implementó la Secretaría se dio mediante una serie de formularios que debían completar las empresas a través de una plataforma web, y, una vez que los requisitos eran verificados como cumplidos y efectivamente se le otorgaba el beneficio a la empresa, los trabajadores recibían el pago individualizado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social. De todos modos, por una serie de inconvenientes la Secretaría de Trabajo decidió que, para su implementación luego del primer trimestre de 2003, el REPRO fuera absorbido por otro programa sobre el que ellos también realizaban el seguimiento y supervisión: el Programa Jefes de Hogar, en su componente de reinserción laboral.

La estructura de ejecución del Programa Jefes de Hogar era muy diferente al que se planteó inicialmente para el REPRO, ya que, en primer lugar, la inscripción al mismo debían hacerla los trabajadores que deseaban aspirar al beneficio, en lugar de las empresas; y, en segundo lugar, porque la recepción de la solicitud se encontraba delegada a los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De este modo, los municipios y la CABA realizaban un legajo para cada solicitante, en el que se acreditaba la solicitud del beneficio y la documentación entregada, pero éste era guardado por los niveles subnacionales, mientras que, lo que se elevaba

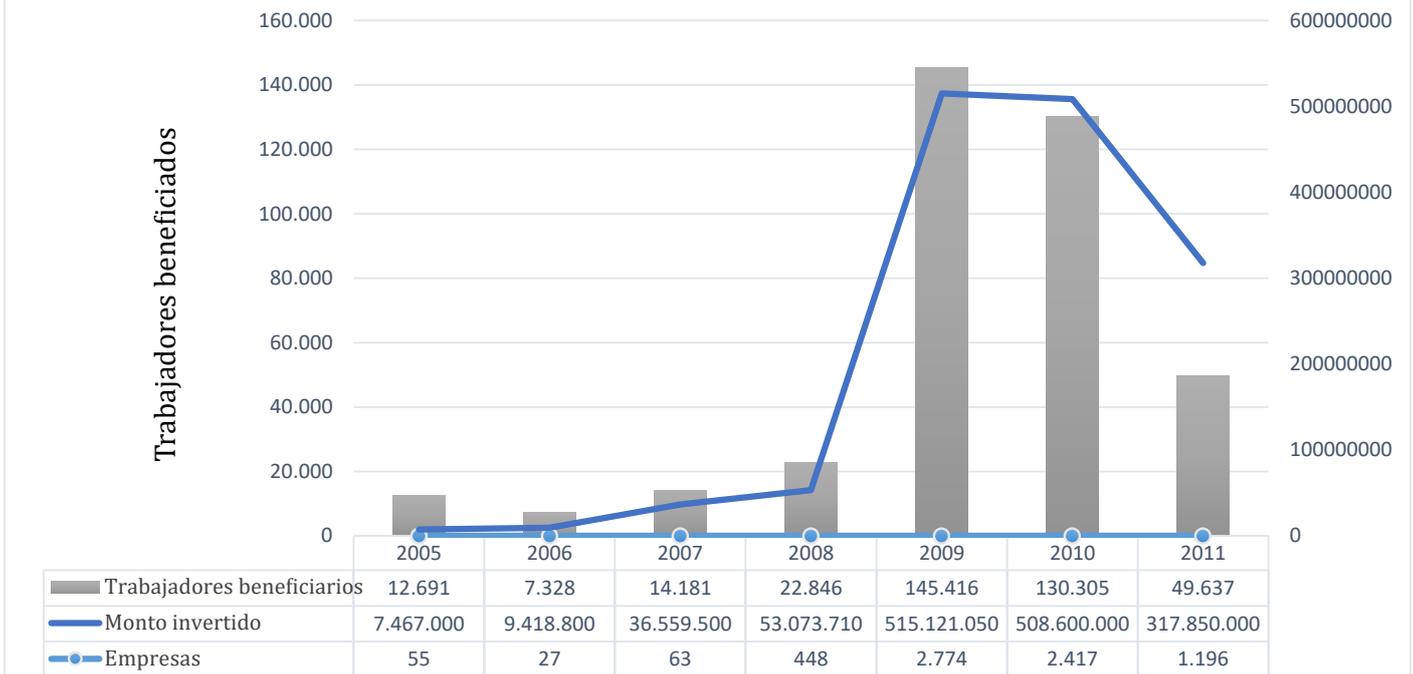
al MTEySS era simplemente un listado de los aspirantes del programa que cumplían los requisitos. Finalmente, volvía a ser responsabilidad de los niveles subnacionales comunicar a los aspirantes si su solicitud había recibido la aprobación o no por parte del MTEySS, y, al igual que en la implementación inicial del REPRO, los beneficiarios recibían su pago individualizado a través de la ANSeS. Bajo esta modalidad de implementación fue que, según un informe del MTEySS (2010), en 2003 el REPRO contó con 15.959 trabajadores beneficiarios, pertenecientes a 1.328 empresas, lo que se tradujo en \$12.790.740 invertidos<sup>2</sup>, mientras que, en 2004, ese monto disminuyó a \$4.125.300, debido a que se contó con 9.428 trabajadores beneficiarios, pertenecientes a 152 empresas.

Por otro lado, mediante esta estructura de ejecución del Programa Jefes de Hogar en el 2003 que se crea un instrumento fundamental para la implementación del REPRO en los años posteriores: el Registro de Empleadores, que, por medio de un convenio entre la Nación, las Provincias o los diversos municipios, empresas del sector público y privado se inscribían para incorporar beneficiarios del Programa como sus trabajadores. Los convenios tenían una duración máxima de seis meses, y la empresa debía comprometerse a realizar un pago complementario al trabajador incorporado, que debía alcanzar como mínimo el básico de convenio colectivo, y sobre el que debían realizarse aportes patronales. Por lo que resultan muy claras las similitudes con el REPRO, salvo que, en el caso del Programa Jefes de Hogar, las empresas no debían estar en situación de crisis, y también se consideraban a las del sector público.

Pero no toda la estructura de ejecución de éste programa fue utilizada luego para la implementación del REPRO, ya que en ella se encontraron diversos problemas que posteriormente fueron solucionados en el REPRO. El gran error de implementación, señalado en el informe *“Plan Jefes y Jefas: ¿Derecho social o beneficio sin derechos?”* del Centro de Estudios Legales y Sociales (2003), se relaciona con las dificultades asociadas al modo de descentralización hacia los niveles subnacionales que adoptó el programa. En este sentido, la Defensoría del Pueblo de la CABA ha denunciado que, al no entregarse comprobantes de inscripción al momento de la entrega de documentación, se había colocado a los aspirantes en una situación de gran vulnerabilidad, en especial a quienes han cumplido todos los requisitos pero, por algún motivo, no han podido ser beneficiarios del programa, ya que les impedía cualquier clase de reclamo posible (CELS, 2003). Esto se debía a que, como

<sup>2</sup> Montos que se consideraron dentro del Programa Jefes de Hogar en la ejecución presupuestaria, pero que, al interior del MTEySS, se mantuvieron diferenciados.

Gráfico 1: Evolución del REPRO 2005 -2011



Fuente: Elaboración Propia en base a informes del MTEySS .

mencionamos anteriormente, el MTEySS no registraba las solicitudes ni los legajos, sino que simplemente recibía un listado de posibles aspirantes aprobados, cosa que, además, claramente impedía el correcto seguimiento y fiscalización del programa por parte de la Secretaría de Trabajo.

Como mencionamos anteriormente, no es hasta 2005 que el REPRO vuelve a aparecer en el presupuesto del MTEySS, y cuando lo hace ya no se encuentra supervisado por la Secretaría de Trabajo, sino por la Dirección Nacional de Relaciones Federales, a través de su Departamento de Programas Especiales. En este sentido, una vez más el organismo supervisor es quien vuelve a recibir las solicitudes de forma directa, y, conjuntamente con la Agencia Federal de Ingresos Públicos realiza las consideraciones respecto al cumplimiento de los requisitos, para que, finalmente, sea el Ministerio quién comunica qué empresas han sido aprobadas como beneficiarias, para que, al igual que en los modos de implementación anteriores, los trabajadores recibían un pago individualizado a través de la ANSeS. Pero, además, se incluye el factor de que el control sobre el cumplimiento de las condiciones necesarias para continuar siendo beneficiario ya no era únicamente realizado por el Departamento de Programas Especiales, sino también por la ANSeS. Esta estructura de ejecución del programa continuó durante un largo período, de hecho, durante el plazo en el que el REPRO cobró mayor importancia y contó con un más amplio crecimiento desde

el momento de su creación, pero este crecimiento estuvo relacionado con un cambio de objetivos que nunca se vio formalizado en las reglamentaciones que normaban el programa, ya que comenzó a ser utilizado como un instrumento de política contracíclica, particularmente impulsado tras la crisis internacional de 2008, que buscaba minimizar los impactos negativos de las crisis sobre el número de trabajadores ocupados (CEPA, 2017).

No fue hasta 2012 que volvió a ser reformulada la estructura de ejecución, luego de que se emitiera el informe de auditoría de la actuación número 58/2010 de la Auditoría General de la Nación, en cuyo informe se señala que no existían actos administrativos de aprobación y otorgación del beneficio, así como tampoco se adjuntan a los legajos de las empresas el informe Socio-Económico Laboral necesario para la evaluación del estado de crisis en el que se encontraría la empresa aspirante, ni se verificaba la existencia de ningún tipo de mecanismo de control sobre la implementación del Programa (AGN, 2011).

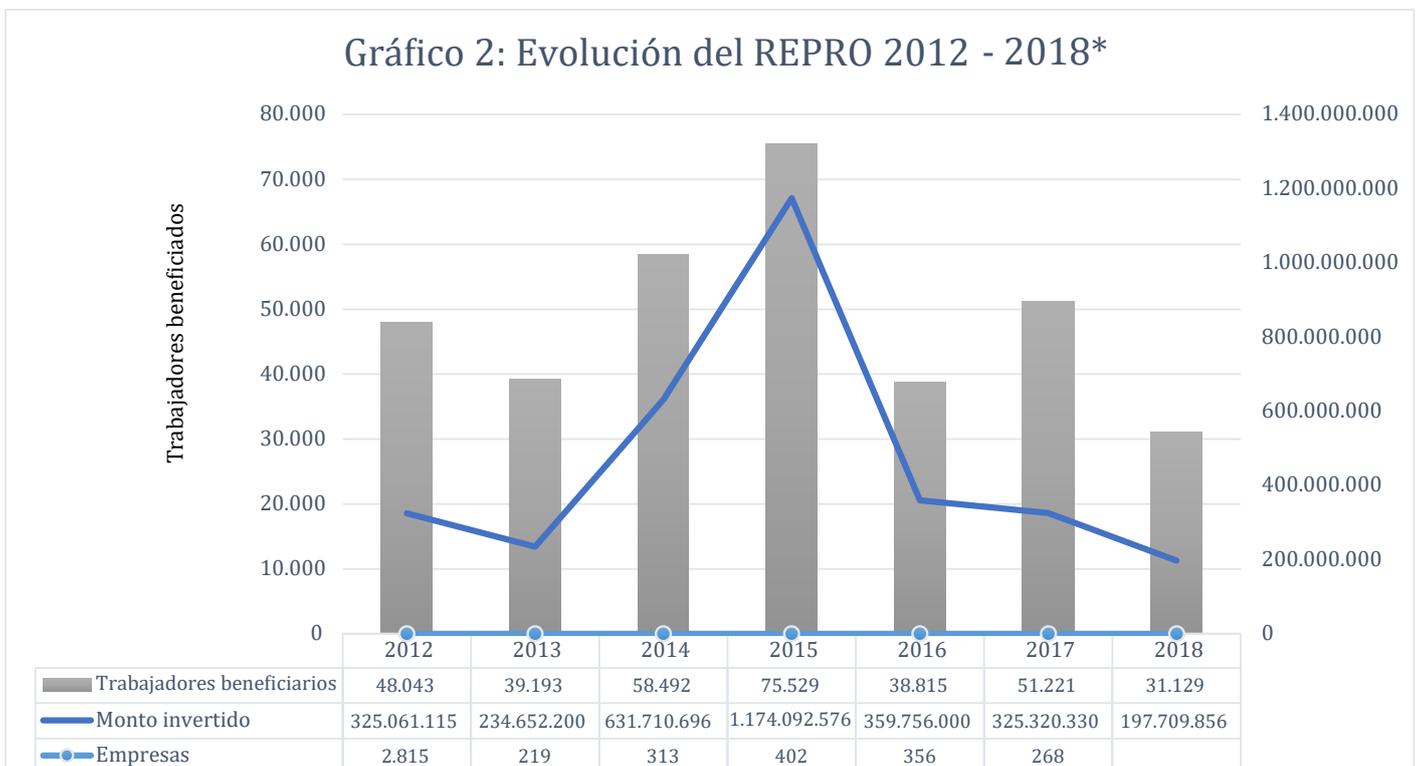
No podemos afirmar que estas cuestiones hayan sido completamente corregidas, ya que la Auditoría General de la Nación no hace público el seguimiento que se realiza luego de la emisión de una resolución, y la Sindicatura General de la Nación no tiene, al menos al momento de escritura de este trabajo, ningún informe público accesible. Pero podemos afirmar que, a partir del año 2012, comenzó a hacerse público el listado total tanto de aspirantes como de empresas beneficiarias,

incluyendo en estas últimas el nombre, total del monto transferido por mes y cantidad de trabajadores beneficiados.

Pero aquí no quedaron los cambios en la implementación del programa, sino que en 2016 se incluyó la posibilidad de acceder al REPRO mediante una solicitud completamente digital, ya no mediante la plataforma web del MTEySS sino a través de la plataforma de Tramitación a Distancia (TDA) disponible para todos los organismos de la Administración Pública Central. Esta nueva plataforma no sólo brindó la posibilidad a los empresarios aspirantes de solicitar el acceso al programa a través de internet, sino que también le ofrece la posibilidad de seguir constantemente el proceso, y pretende favorecer que, en caso de que se note alguna irregularidad, ilícito o aptitud contraria a la ética pública en algún momento del proceso, el aspirante se comuniquen con la Oficina Anticorrupción, lo que podría considerarse una clase de control social horizontal. De todos modos, también es a partir de 2016 que se redujeron de una manera muy notoria los montos invertidos en el programa, a la vez que dejó de publicarse cierta información, como los listados de aspirantes, lo que generó muchas quejas por parte del sector empresarial, particularmente en el sector industrial y en el integrado por las micro, pequeñas y medianas empresas, pero, estas críticas no se tradujeron en ningún cambio en la implementación del programa.

Más allá de la clara reducción que se produce en la inversión a partir de 2016, la gravedad de esto sobre el programa sólo puede apreciarse si se considera la concepción que se tuvo sobre la política a partir del año 2009. En este sentido, en el informe *“El REPRO: una eliminación de hecho”* del Centro de Economía Política (2017) se puede observar claramente que, luego de que comenzara la crisis económica internacional del año 2008, el REPRO fue utilizado como una política contracíclica. Esto puede ser afirmado cuando se tienen en consideración tanto el comportamiento de los montos reales invertidos como el de la cantidad de empleados registrados en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), y la relación que se da entre ellos, la que puede observarse en el Cuadro 1. En este sentido, se observa que desde el 2009 hasta el 2015, en la medida en que la variación de la cantidad de empleados era positiva, el valor real invertido en el REPRO caía, pero, en la medida en que la variación de empleados resultaba menor, los montos del REPRO no caían tan drásticamente, e incluso incrementaban, con excepción del año 2013. Pero, al no haberse traducido esto en una modificación objetivos formales del programa, no se presentó ninguna dificultad para que el Programa perdiera esta característica con la asunción de la coalición Cambiemos en los cargos ejecutivos a fines del año 2015, y se puede apreciar claramente la ruptura de la lógica de inversión aplicada, ya que en el año 2016, la variación de

Gráfico 2: Evolución del REPRO 2012 - 2018\*



Fuente: Elaboración Propia en base a informes del MTEySS .

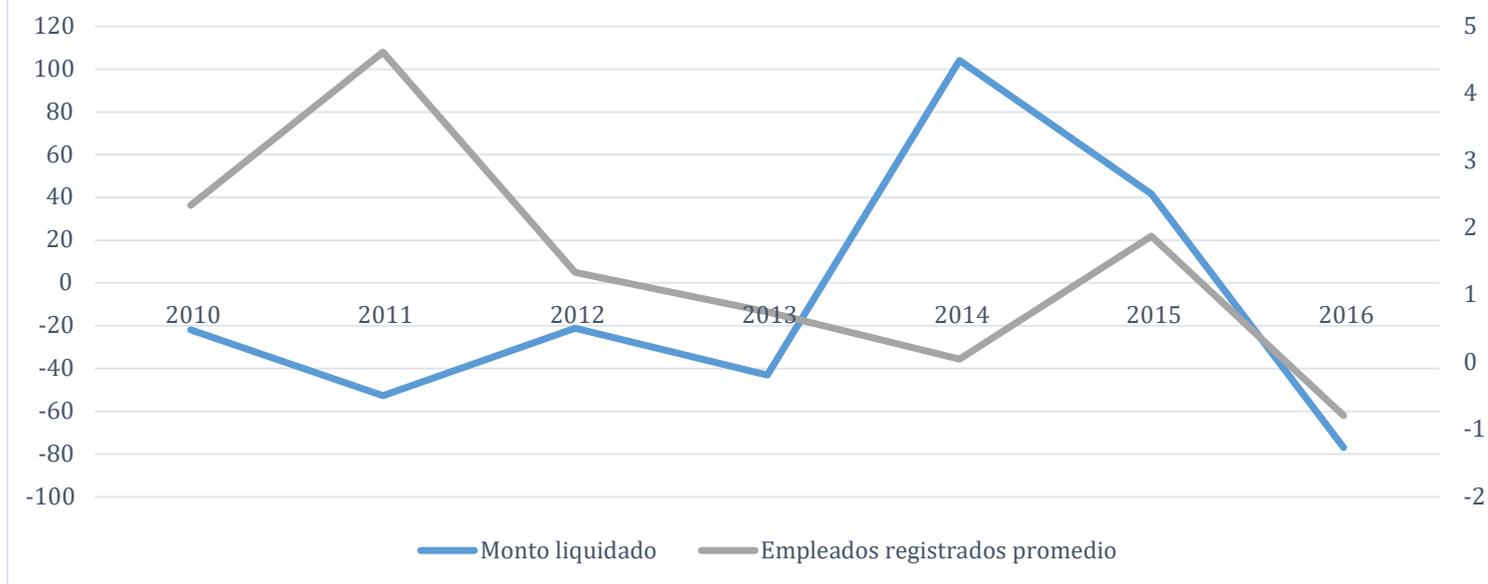
\* El MTEySS no publicó datos sobre las empresas participantes en el año 2018.

Cuadro 1: Deflactación montos invertidos en REPRO – Evolución empleados SIPA ( 2009 – 2016)

	Monto liquidado deflactado con variación remunerativa promedio	Cantidad de empleados promedio registrados según SIPA	Variación interanual monto liquidado	Variación interanual en cantidad de empleados
2009	515.300.000	5.591.232		
2010	402.570.109	5.721.839	-21,88%	2,34%
2011	190.507.206	5.985.949	-52,68%	4,62%
2012	150.283.934	6.066.270	-21,11%	1,34%
2013	85.625.462	6.111.761	-43,02%	0,75%
2014	174.829.721	6.114.565	104,18%	0,05%
2015	247.768.907	6.229.257	41,72%	1,88%
2016	57.131.582	6.180.253	-76,94%	-0,79%

Fuente: CEPA, 2017.

Gráfico 4: El REPRO como medida contracíclica: Variación interanual monto liquidado REPRO y cantidad de trabajadores promedio por año (2010 - 2016)

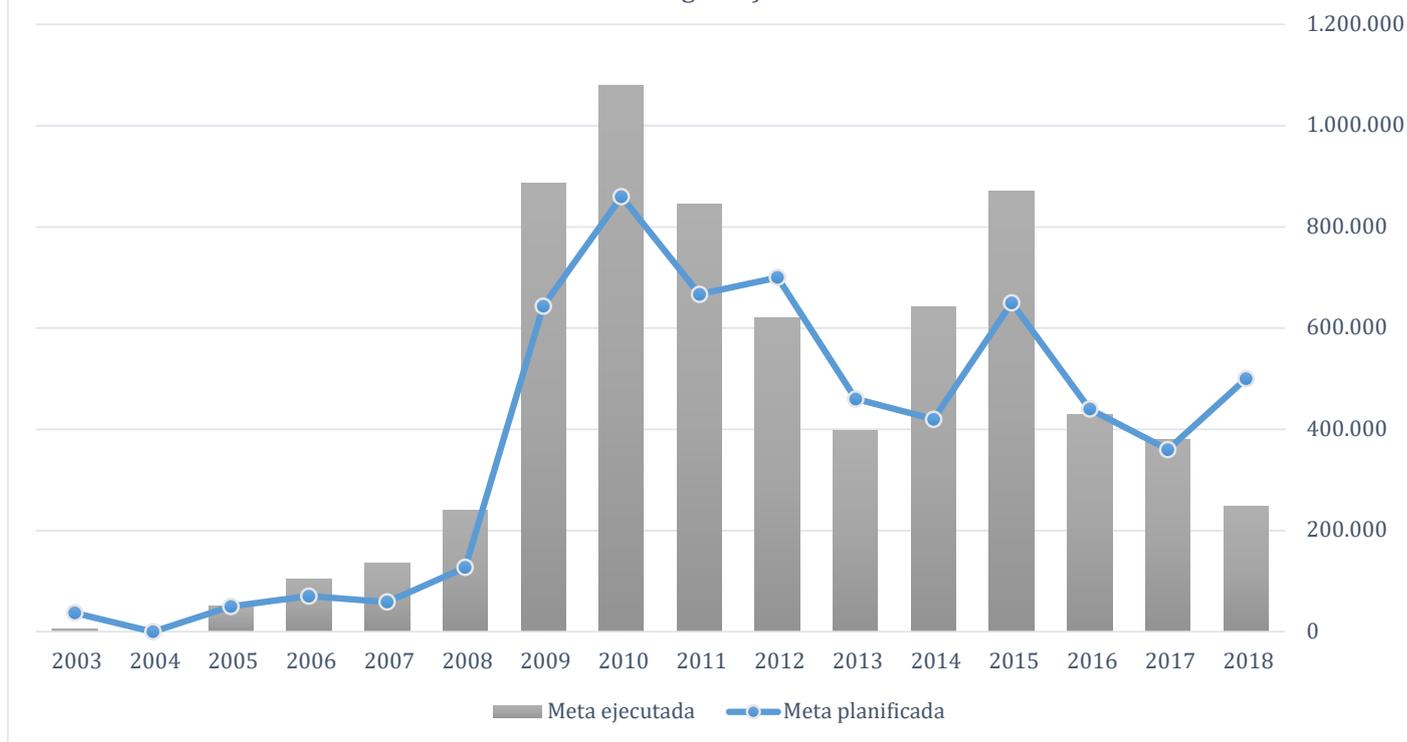


empleados registrados en el SIPA es de -0,79%, pero, de todos modos, los montos liquidados a través del REPRO se reducen un 76,94%.

De este modo, podemos afirmar que, en esta primera etapa del REPRO, existieron dos modelos de estructura de ejecución. El primero, aplicado entre 2003 y 2015 puede considerarse un enfoque sistémico, en el que claramente se puede observar que existe una retroalimentación tanto con las áreas que forman parte del

proceso de ejecución (como se puede observar en las dos estructuras de ejecución implementadas en 2003, así como en los cambios que se produjeron a partir de la evaluación de esa experiencia), como con otros organismos estatales (la que se puede notar en los cambios implementados luego de la auditoría realizada por la AGN), como con otros actores interesados en la cuestión (lo que tuvo un gran peso, tanto en la reformulación de la implementación de 2003, así como con, a raíz de los

**Gráfico 3: Ejecución del REPRO 2003\*-2018**  
(Metas planificadas y ejecutadas, medidas en beneficios mensuales entregados)



Fuente: Elaboración Propia en base a las Cuentas de Inversión.

\* Al haber sido absorbido el REPRO por el Programa Jefes de Hogar entre el segundo semestre de 2003 y el año 2004, los datos completos de metas y ejecución no están disponibles.

problemas surgidos por la delegación, la reformulación de 2005), e incluso con los cambios que se dieron en el contexto durante el desarrollo de la política. Mientras que, en el segundo modelo, aplicado a partir de 2016, ocurre algo muy diferente, ya que se elimina completamente este proceso de retroalimentación que se había dado anteriormente, para dar lugar a la implementación desde un enfoque top-down, siendo ésta diseñada una única vez, e ignorando las críticas recibidas por los actores sociales que resultaban su grupo objetivo. Pero, a su vez, estos dos modelos de estructura de ejecución también pueden diferenciarse por el modo en que evolucionó la planificación de las metas y su efectiva implementación.

### La implementación en el contexto actual

Avanzando hacia la segunda fase del REPRO, como ya mencionamos, en su forma de REPRO Asistencia por la Emergencia Sanitaria, el proceso de ejecución diseñado para él es muy diferente al de la estructura ejecutada anteriormente. El 5 de abril, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia n° 347/2020, el Presidente estableció la creación del Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, integrado por los titulares de

los Ministerios de Desarrollo Productivo; Economía y Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como por la Agencia Federal de Ingresos Públicos. Son funciones de dicho Comité dictaminar los hechos relevantes que consideren justifican la inclusión de nuevos sujetos como beneficiarios de la ATP, y proponer al Jefe de Gabinete las medidas que consideren necesarias para lograr la justa y más eficiente aplicación de los objetivos establecidos en el Decreto n° 332/2020.

El 7 de abril, mediante la decisión administrativa 483/2020, el Jefe de Gabinete de Ministros aprobó las medidas sugeridas por el Comité respecto a cómo se desarrollaría la estructura de ejecución. En las que se establecía que las empresas que deseen acceder a las asistencias por la emergencia sanitaria deben realizar la solicitud a través de la plataforma web de la AFIP, mediante la que informan de qué Programa desean ser beneficiarios. Posteriormente es el Comité el que evalúa cada una de las postulaciones, considerando si el impacto de las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio amerita que sean beneficiarias de la asistencia, y en base a esa evaluación se realiza una sugerencia que es elevada al Jefe de Gabinete de Ministros, quien toma la decisión final respecto de la aprobación o no de las solicitudes. Por último, luego de la aprobación

la estructura de ejecución se torna más similar a la que se veía en la etapa anterior, ya que los trabajadores beneficiados reciben un pago individualizado a través de la ANSeS.

A través de esta estructura de ejecución se inscribieron en la AFIP 420 mil empresas (Gammacurta, 19 de abril de 2020), que representan al 82% del sector empresarial argentino. De esas 420 mil, un 30%<sup>3</sup> solicitó acceder al REPRO Asistencia por la Emergencia Sanitaria, lo que se tradujo en 1.310.000 trabajadores beneficiarios y una inversión de \$27.000 millones (S/F, 4 de mayo de 2020)

En este sentido, en base a la evidencia que a la que es posible acceder, tanto sobre el proceso de ejecución como sobre la estructura de ejecución, podemos afirmar que se trata de un enfoque top-down, en el que las autoridades diseñan un determinado modo de implementación, y este es ejecutado por la burocracia. De todos modos, es destacable que no se ha hecho, al menos por parte de los actores sociales intervinientes, ninguna crítica respecto de la estructura de ejecución.

## Evaluación del programa y conclusiones

En el capítulo VII de *“Las políticas públicas”* Meny y Thoenig (1992) definen a la evaluación como un gesto diario que consiste en identificar y medir los efectos propios de una acción. Existe la tentación, señalan los autores, de ir más allá de una simple descripción de los acontecimientos para explicar por qué ha pasado lo que ha pasado y para saber si la intervención pública fracasó o tuvo éxito, es decir, si se pudieron alcanzar o no los objetivos planteados en primera instancia.

En materia de evaluación de las políticas públicas, las ciencias sociales oscilan entre dos enfoques distintos. La primera consiste en estudiar si, en un sistema político, hay organismos o medios que asuman una actividad de evaluación, es decir, si existen actores sociales y políticos dedicados específicamente a descubrir y explicar el contenido de los resultados generados por las políticas públicas. El segundo enfoque consiste en elaborar conceptos y métodos que permitan describir, explicar y valorar de forma científica los resultados de la acción gubernamental.

El segundo enfoque, libre en teoría de prejuicios, es el que utiliza la sociología y la ciencia política para evaluar el resultado de las políticas públicas. Evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. Así, la evaluación es un modo de razonamiento asumido por el analista que

incluye una apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas.

Meny y Thoenig señalan que enfoque puede desglosarse en cuatro tipo de actitudes: descriptiva, clínica, normativa y experimental. La actitud *descriptiva* corresponde a un evaluador que intenta realizar un inventario de los efectos de una intervención pública, contabilizando los efectos y las variaciones desde el momento inicial hasta el momento actual de la política. Pretende ser exhaustivo y neutral, mediante la información y generación de datos.

La actitud *clínica* consiste en explicar por qué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros objetivos no buscados si lo han sido. El analista privilegia uno o varios parámetros que son los que corresponden al objetivo buscado por la política pública. Intenta descubrir las diferencias entre la meta perseguida y la meta alcanzada.

En la actitud *normativa*, el evaluador reemplaza los objetivos propuestos por el decisor por otros valores que elegidos por sí mismo, y que le servirán de referencia para medir los resultados observables. Esta sustitución puede deberse a que los objetivos iniciales no eran claros; a que el analista no comparte los objetivos de los decisores; a que los objetivos normativos de la política no están siendo cumplidos, pero se están persiguiendo otros que aparecen implícitos en los resultados obtenidos; entre otros motivos. El evaluador en esta actitud, acepta el riesgo de adoptar una posición más externa, y más crítica en relación con la teoría del cambio social implicada en la política pública.

La actitud experimentalista, es la más ambiciosa, porque conduce a conformar la acción pública como una ciencia cuyos criterios establece el evaluador. El experimentalista se dedica a descubrir si existen relaciones estables de causalidad entre el contenido dado de una política pública y un conjunto dado de efectos sobre el terreno. Se postula la existencia de correlaciones explicables, entre causas o variables independientes y consecuencias o variables dependientes.

En este sentido, evaluar consiste en tomar partido y entrar en conflicto; pero renunciar a la evaluación sería dejar de lado la aplicabilidad de las ciencias sociales. De allí la necesidad de afrontar los problemas abiertamente. Ésta apuesta, implica la necesidad de recurrir a las siguientes variables de análisis para analizar una política pública determinada:

- *Valores de referencia:* Pueden ser objetivos manifestados por la política pública considerada o criterios seleccionados por el analista.
- *Impactos o efectos observables sobre el terreno:*

<sup>3</sup> El otro 70% accedió al beneficio de la prórroga de las contribuciones patronales, el cuál no puede obtenerse solicitando el REPRO.

pueden ser transformaciones ligadas a la acción gubernamental, y a su vez, estas transformaciones pueden tomar la forma de no transformaciones, es decir, pueden ser de carácter preventivo.

- *Secuencia de tiempo:* Existen políticas públicas que se imponen obligaciones de duración o plazos concretos, sin embargo, la mayoría, no especifican el horizonte a partir del cual deben generarse impactos significativos.

A finales de los años sesenta se multiplicaron los avances en criterios de evaluación y en su aplicación. En este contexto fue que las ciencias sociales tomaron las riendas de las políticas públicas, y en relación con perspectivas que sus disciplinas poseen, son cuatro los ejes a través de los cuales se puede observar la evolución de la evaluación:

- *Estudio de los efectos:* Se caracteriza por la observación de los impactos concretos que han generado las intervenciones gubernamentales desde el ángulo de los efectos inesperados. La acción cotidiana del Estado provoca consecuencias inesperadas por tres razones: por el entorno cambiante; porque la estructura causal de la acción no es buena; o porque pequeños efectos han generado consecuencias colectivas incontrolables. La evaluación ejerce entonces una función de conocimiento, y muestra que la acción pública no es una intervención mecánica, si no que se desarrolla en un contexto sistemático de causa, sistema, efectos múltiples. La evaluación entonces desemboca en un mejor conocimiento del mundo y la esperanza de que la autoridad pública lo aproveche para corregir su política.

- *Juicio sobre los objetivos:* Refiere a la relación entre los resultados obtenidos y los objetivos buscados. La evaluación se convierte en un fin en sí mismo siguiendo la teoría de que evaluar una política consiste en medir la parte que le corresponde en la variación de una situación en la cual ha ejercido una influencia y la parte imputable a factores exteriores a esta política. Para proceder en este sentido, el analista acepta cuatro afirmaciones: que la autoridad pública sigue objetivos inequívocos y desea su realización, que la autoridad pública administra racionalmente los medios necesarios para alcanzar los objetivos fijados y los adapta según las circunstancias del momento y las exigencias finales, aclara las condiciones y las razones que rigen la elaboración de los objetivos de la política considerada y postula que la política tiene un impacto posible.

Si los objetivos son identificables, el análisis aclarará su contenido y se traducirá en indicadores más concretos, cuantitativamente mensurables. Cuando los objetivos no son identificables, los evaluadores se oponen entre los que consideran que si una política no tiene ob-

jetivos precisos no puede ser evaluada, y entre los que consideran que es igual de posible y útil evaluar su impacto aun cuando los distintos grupos afectados tengan objetivos propios y diferenciados.

- *Innovación social por experimentación:* El analista va más allá de un juicio, sino que es él quien genera las soluciones. Siguiendo el modelo de comparación de programas alternativos, se evalúa qué consecuencias conseguirían si eligiesen entre dos políticas diferentes. Pero es una perspectiva que tiene dificultades como: que existen condiciones técnicas que limitan en la práctica la factibilidad de la experiencia; que existe una divergencia entre la presión a corto plazo que las autoridades públicas requieren para la intervención y el lapso de tiempo que se requiere para la experimentación; y que existen objeciones éticas y morales que puede provocar la experiencia sobre el comportamiento de las personas.

- *Función de la evaluación como actividad política:* Los resultados obtenidos le han permitido a la sociológica política renovar su interés por el conocimiento de los mecanismos cognoscitivos a través de los cuales los individuos y los grupos perciben el entorno y extraen información sobre el mundo que les rodea. Los individuos y los grupos tienen registros de referencia muy heterogéneos en función de su posición social y su capital cultural, entre otros, pero también en función de los campos de los que se ocupa la actividad gubernamental. Las escalas con que juzgan la política pública son muy subjetivas y no hay hechos objetivos que se interpongan en cada uno de la misma manera, todo está filtrado por la ideología del individuo, su condición social, sus ámbitos de socialización, y otras variables que influyen sobre su percepción.

En el caso del Programa de Recuperación Productiva, podemos afirmar que ha existido, en los dos períodos de la política, una presencia de evaluación de la política tanto por parte de los actores sociales involucrados, quienes la han realizado tanto como una actividad política, como pretendiendo estudiar los efectos y realizar un juicio sobre los objetivos; como por parte de los entes gubernamentales que tenían a su cargo el desarrollo y control del programa, quienes se han utilizado la evaluación como un modo de analizar los efectos y la obtención de los objetivos planteados.

En este sentido, podemos señalar que, en el primer período del programa, los actores que poseían interés en su desarrollo han adoptado tanto una postura de análisis normativa y experimental, en la que buscaban analizar los objetivos de la política relacionándolos con los resultados obtenidos, y con su modo de implementación, más que con los objetivos que en sus normas se

establecían. En este sentido, podemos señalar al informe del CEPA anteriormente citado *“El REPRO: una eliminación de hecho”* (2017), donde, a pesar de que esto no forma parte de los objetivos normativos de la política, se analiza el modo de aplicación contracíclico que tuvo la política entre 2009 y 2015, y la eliminación de esta lógica y reducción de fondos que se produjo a partir de 2016; como una postura descriptiva, la que puede apreciarse en el análisis que realizan Pérez y Féliz en *“La crisis económica y sus impactos sobre la política de empleo e ingresos en Argentina.”* (2010), donde los autores realizan una evaluación sobre los montos invertidos en el programa en el año 2009, y analizan los tipos de empresas que fueron beneficiarias, aunque también está presente la presencia de una evaluación experimental en el análisis que se realiza sobre el modo en que el Programa afectó a que, por ejemplo, en todas las empresas se registraran aumentos salariales por encima de la inflación registrada.

Por otro lado, también puede mencionarse la presencia de un análisis descriptivo por parte del MTEySS, al menos en los informes que son de difusión pública, en los que se evalúa el cumplimiento de las metas, así como la cantidad de trabajadores beneficiarios y los montos invertidos. Y una evaluación por parte de los organismos de control, como mencionamos anteriormente el caso de la AGN (2011), que poco se relaciona con el cumplimiento de los objetivos de la política, sino con los sistemas de control que se establecen en su implementación.

Por el contrario, en el desarrollo más actual de la política, que se da con los cambios a raíz de la pandemia por la Covid, tanto los actores sociales como gubernamentales adquieren un enfoque de evaluación más clínico, que busca comprender los problemas que pueden llegar a impedir que el Programa responda correctamente a sus objetivos, realizándolo incluso a priori. Además, es destacable en este caso, la retroalimentación que se dio entre la evaluación realizada por los organismos gubernamentales y la de los actores sociales, ya que facilitó la rápida reformulación de la política cuando se comenzaron a notar los primeros problemas en su formulación –los que ya mencionamos anteriormente–, algo fundamental en el desarrollo de políticas en contextos de emergencia, como puede caracterizarse al actual.

Habiendo realizado éste análisis del modo más exhaustivo que nos fue posible, comprendemos que la extensión del REPRO más allá del tiempo que estaba previsto en su diseño original (mientras estuviera decretada la Emergencia Ocupacional Nacional), se relacionó con la positiva evaluación que recibió su desa-

rollo tanto por parte de las agencias gubernamentales como de los grupos-objetivo. En este sentido, si bien hubo críticas y problemas relacionados a aspectos que no habían sido lo suficientemente considerados en sus diseños iniciales –como los que analizamos en la implementación, y cuestiones asociadas al posterior diferenciamiento de beneficios adicionales para las micro, pequeñas y medianas empresas–, éstos no llevaron a que se considerara que la política fracasó en el cumplimiento de sus objetivos, y también gracias a esa valoración positiva por parte de los grupos-objetivo y otros actores sociales es que al gobierno de la coalición Cambiemos se le dificultó la efectiva eliminación del programa.

En este sentido, el análisis que realizamos sobre todos sus años de desarrollo también nos permitió tener una imagen completa del programa, y problematizar aún más las consecuencias de la nula reformulación sobre sus objetivos que tuvo a partir de que comenzó a ser percibido como un programa contracíclico. Señalamos este punto en particular ya que un objetivo tan amplio, como lo es brindar una ayuda económica a los trabajadores de sectores privados en declinación y áreas geográficas en crisis, (MTEySS, Resolución 481/2002), puede ser interpretado tanto en el sentido de que el Estado realice una inversión significativa incluso en situaciones que en el momento de realizarla no son graves, pero que por proyecciones puede comprenderse que podrían llegar a serlo si no se interviniera, como en el caso de la crisis internacional del 2008; o también puede ser interpretado como que la asistencia debe estar restringida a empresas en crisis, con una concepción mucho más limitada de lo que calificaría como crisis, y que únicamente se brinde la ayuda a empresas que están por alcanzar el estado de quiebra, como se puede entender que ocurrió a partir del 2016, gracias a las fuentes del MTEySS citadas por Cayón (12 de febrero de 2020) quien resalta que, según los ex-funcionarios, el REPRO “es un programa que el Presidente Macri conoce y que hay que usar de una forma puntual y específica”, así como que “fue creado para la crisis” y “no es algo que se promoció desde el Ministerio”.

En relación con esto último, consideramos que si los objetivos del REPRO hubieran sido reformulados teniendo en consideración la concepción con la que había comenzado a ser aplicado a partir del año 2008, hubiera sido aún más difícil para los ex-funcionarios del MTEySS, que ocuparon sus cargos entre el 2015 y 2019, despojar al programa de esa valiosa identidad que había adquirido, así como hacer otras modificaciones que afectaron ampliamente los derechos de los trabajadores beneficiarios, como ocurrió con la Resolución 1 – E/2017 anteriormente mencionada. Realizamos esta

consideración ya que es fundamental que las políticas públicas no sean únicamente protegidas por los actores sociales que pretenden su sostenimiento, sino, mucho más, por las normativas que las reglan, ya que de ellas dependen los marcos de acción sobre los que el gobierno en funciones puede oscilar sin verse obligado a realizar una declaración de intereses sobre su eliminación o ampliamiento.

Por otro lado, podemos llegar a la conclusión de que gran parte de las escasas dificultades –en comparación con otras políticas creadas para responder a la pandemia– con las que se enfrentaron los funcionarios en al implementar el REPRO Asistencia por la Emergencia Sanitaria estuvieron ampliamente relacionadas con dos factores: por un lado, el alto nivel de retroalimentación que hubo entre los funcionarios que diseñaron la política y los actores articuladores de los grupo-objetivo de la política; y, por el otro, la larga historia del REPRO, la que permitió que existiera una experiencia acumulada sobre las dificultades que se habían enfrentado entre el 2002 y el 2019 tanto para su formulación como para su implementación, favoreciendo la gran cantidad información disponible con la que contaban los funcionarios gubernamentales para tomar una rápida decisión sobre cuál sería el mejor modo de implementar la política en un período de tiempo que no les permitía una gran reflexión sobre qué instrumentos utilizar.

## Bibliografía

- Álvarez, M; Fernández, A. L; Pereyra, F. (2019) *“El mercado de trabajo en la posconvertibilidad (2002-2010) Avances y desafíos pendientes”* En: Problemas socioeconómicos de la Argentina contemporánea: desde 1976 hasta la actualidad (2019) coord. Luzzi, M. Los Polvori- nes: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Auditoría General de la Nación (2011) *“Sistemas y/o mecanismos de control implementados para el seguimiento y la evaluación de la gestión del “Programa de Recuperación Productiva (REPRO)” y de las acciones llevadas a cabo al efecto durante el ejercicio 2009 y primer trimestre de 2010”* Número de resolución: 212. Número de actuación: 58/2010. Recuperado de: <https://www.agn.gob.ar/informes/sistemas-yo-mecanismos-de-control-implementados-para-el-seguimiento-y-evaluacion-de-la-1>
- Balinotti, N. (30 de marzo de 2020) *“Coronavirus: el gobierno abre una negociación con gremios y empresarios para evitar una ola de despidos y recortes salariales”* La Nación. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/abre-gobierno-negociacion-gremios-empresarios-evitar-ola-nid2348956>
- Casas, J. (1 de abril de 2020) *“Cómo funcionan los nuevos Repro que lanzó el Gobierno”* La Política Online. Recuperado de: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/125565-como-funcionan-los-nuevos-repro-que-lanzo-el-gobierno/>
- Cayón, D. (12 de febrero de 2018) *“Preocupación de industriales por la decisión de dejar de entregar Repro”* El Cronista. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Preocupacion-de-industriales-por-la-decision-de-dejar-de-entregar-Repro-20180212-0041.html>
- Centro de Economía Política Argentina – CEPA (2017) *“El REPRO: una eliminación de hecho”* Recuperado de: <https://www.centrocepa.com.ar/informes/141-el-repro-una-eliminacion-de-hecho.html>
- Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS (2003) *“Plan Jefes y Jefas: ¿Derecho social o beneficio sin derechos?”* Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: [https://www.cels.org.ar/common/documentos/jefes\\_jefas.pdf](https://www.cels.org.ar/common/documentos/jefes_jefas.pdf)
- CEU – Centro de Estudios UIA (2020) *“Informe Especial: Impacto del Covid en empresas”* Recuperado de: [https://drive.google.com/file/d/14lyqm\\_JJXbyxfyCytg-GGhx7wuHQtlC/view](https://drive.google.com/file/d/14lyqm_JJXbyxfyCytg-GGhx7wuHQtlC/view)
- Contaduría General de la Nación (2004) *“Informe de la Cuenta de Inversión 2003”* Ministerio de Economía. Recuperado de: [https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2003/tomo\\_ii/75.htm](https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2003/tomo_ii/75.htm)

- Contaduría General de la Nación (2005) *"Informe de la Cuenta de Inversión 2004"* Ministerio de Economía. Recuperado de: <https://www.economia.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2004/tomoi/13jur75.htm>
- Contaduría General de la Nación (2006) *"Informe de la Cuenta de Inversión 2005"* Ministerio de Economía. Recuperado de: <https://www.economia.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2005/tomoi/13jur75.htm>
- Contaduría General de la Nación (2007) *"Informe de la Cuenta de Inversión 2006"* Ministerio de Economía. Recuperado de: <https://www.economia.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2006/tomoi/14jur75.htm>
- Contaduría General de la Nación (2008) *"Informe de la Cuenta de Inversión 2007"* Ministerio de Economía. Recuperado de: <https://www.economia.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2007/tomoi/14jur75.htm>
- Decisión Administrativa 483/2020: *Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina, 7 de abril de 2020. Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/227629/20200408>
- Decreto de Necesidad y Urgencia 332/2020: *"Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción"* Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires, Argentina, 1 de abril de 2020. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/336003/norma.htm>
- Decreto de Necesidad y Urgencia 347/2020: *Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción*. Presidencia de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 5 de abril de 2020. Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/227511/20200406>
- Gammacurta, G. (19 de abril de 2020) *"Más de 420 mil empresas se anotaron para el programa de asistencia ATP"* *Ámbito*. Recuperado de: <https://www.ambito.com/economia/afip/mas-420-mil-empresas-se-anotaron-el-programa-asistencia-atp-n5096713>
- INDEC (2019) *"Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos."* Informes técnicos vol 4, n° 59. Condiciones de vida vol. 4, n° 4. Recuperado de: [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_02\\_195EFE752E31.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_195EFE752E31.pdf)
- INDEC (2019) *"Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)"* Informes técnicos vol 4, n° 53. Trabajo e ingresos vol. 4, n° 1. Recuperado de: [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado\\_trabajo\\_eph\\_4trim19EDC756AEAE.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_4trim19EDC756AEAE.pdf)
- Meny, Y; Thoenig, J. (1992) *"Las políticas públicas"* Ariel, Barcelona.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010). *"Informe de Situación: Programa de Recuperación Productiva"*. Febrero de 2010, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.trabajo.gov.ar/downloads/prp/informerepro1003.pps>
- Pereyra, S. (2008) *"La metamorfosis del sindicalismo argentino"* En *¿La lucha es una sola? La movilización social entre la democratización y el neoliberalismo*, Buenos Aires, UNGS-Biblioteca Nacional.
- Pérez, P. E; Félix, M. (2010) "La crisis económica y sus impactos sobre la política de empleo e ingresos en Argentina." *Revista Ser social*, 12 (26): 31-58. Disponible en: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12705](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12705)
- Resolución 1 - E/2017: S/N, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, Argentina, 02 de enero de 2017. Recuperada de: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/270458/norma.htm>
- Resolución 20/2016: *Programa de Recuperación Productiva*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, Argentina, 11 de enero de 2016. Recuperada de: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257866/norma.htm>
- Resolución 481/2002: *Programa de Recuperación Productiva*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, Argentina, 10 de Julio de 2002.
- Retamozo, M. (2006) *"El movimiento de los trabajadores desocupados en Argentina: cambios estructurales, subjetividad y acción colectiva en el orden social neoliberal"* *Argumentos* (Méx.) vol. 19, n° 50 México ene./abr. 2006. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952006000100007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952006000100007)
- S/F (16 de enero de 2017) *"Reprobado en política laboral"* *Página 12*, recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/14513-reprobado-en-politica-laboral>
- S/F (4 de mayo de 2020) *"Invertirán \$27.000 millones para pagar parte de salarios a 1,3 millones de trabajadores privados"* *Télam*. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/202005/459573-invertiran-27000-millones-para-pagar-parte-de-salarios-a-13-millones-de-trabajadores-privados.html>
- Subirats, J. (1994) *"Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración"* Colección Estudios, Serie Administración General, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, Capítulo III.
- Subirats, J.; Knoepfel, M.; Larrue, C.; Varone, F. (2008) *"Análisis y gestión de políticas públicas"* Ariel, Barcelona.





# ***El ciclo de las políticas públicas***

Estudiantes:  
Ordoñez, Sonia

Universidad  
UNGS

## **Introducción**

El presente texto tiene como objetivo presentar los contenidos de la unidad 4 de la materia Estado, Administración y Políticas Públicas: El ciclo de las políticas públicas, teniendo en cuenta su particularidad como materia introductoria de diversas carreras. En función de este objetivo se explicitarán las ideas principales de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008), y Oszlak y O'Donnell (1976). Estos autores nos plantean recursos teóricos-metodológicos para analizar las políticas públicas<sup>1</sup>.

Para presentar las propuestas metodológicas se utilizará como objeto de análisis la política pública creada en 2009 y designada: Asignación Universal por Hijo (en adelante AUH).

En primer lugar se presentará el enfoque de Subirats et al. (2008) con una definición analítica de políticas públicas y sus elementos constitutivos para luego describir a la política pública como un ciclo. Al mismo tiempo, y siguiendo la propuesta metodológica de estos autores, se presentará el análisis de la AUH.

En segundo lugar, y como propuesta complementaria a ésta, se presentan las ideas de Oszlak y O'Donnell. En este caso el desarrollo se concentra más en el proceso de construcción de la "cuestión socialmente problematizada".

Finalmente se harán algunas reflexiones a modo de conclusión respecto de las dos propuestas teórico-metodológicas descriptas.

## **Descripción del objeto de estudio: Asignación Universal por Hijo**

La AUH es un subsidio que se otorga mensualmente a las familias que se encuentran en situación de pobre-

<sup>1</sup> Oszlak y O'Donnell utilizan el término políticas estatales como sinónimo de políticas públicas porque les parece más adecuado.

za y/o vulnerabilidad social. Esta asignación es transferida a uno de los padres de la familia que tiene a su cargo niños, niñas y adolescentes menores de 18 años y personas con discapacidad sin límite de edad.

Este beneficio se hace efectivo hasta un máximo de cinco menores a cargo por titular de cada familia con la condición de realizar ciertos trámites que certifiquen que los niños, niñas y adolescentes por los que se recibe el ingreso asisten a la escuela, tienen el calendario de vacunas completo y realicen sus controles de salud.

Específicamente mediante el Decreto de creación de la AUH 1602/09 se trata de contemplar la situación de grupos familiares que no se encontraban amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley N° 24.714<sup>2</sup>. De esta forma en esta ley se agregó un inciso en el primer artículo que tiene en cuenta la creación de:

*“Un subsistema no contributivo<sup>3</sup> compuesto por la Asignación por Embarazo para Protección Social y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado, respectivamente, a las mujeres embarazadas y a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la Republica Argentina; que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal (Información legislativa: 2009)”*

Dichas asignaciones se financian con recursos de la Administración Nacional de Seguridad Social (en adelante ANSES). Por otro lado, quedaban excluidos del beneficio los trabajadores que se desempeñaban en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil.

## 1- Propuesta de análisis: El ciclo de las políticas públicas de Subirats

### 1.1) Aproximación al concepto

Las políticas públicas son definidas como *“una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema*

2 A través de la Ley N° 24.714 se instituyó con alcance nacional y obligatorio un Régimen de Asignaciones Familiares. Esta norma abarca a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral y a los beneficiarios tanto del Sistema Integrado Previsional Argentino como de regímenes de pensiones no contributivas por invalidez.

3 Bertrán y otros explican que en el caso del régimen contributivo para tener derecho a acceder a los beneficios del régimen es imprescindible haber contribuido o aportado a éste. Por el contrario, los regímenes no contributivos tienen otras condiciones para acceder a los beneficios, y su otorgamiento no requiere de haber contribuido previamente al mismo, financiándose con aportes estatales (Bertrán y otros: 2012)

*definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de los grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo) en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)” (Subirats y otros: 2008, pág. 36).*

Antes de presentar las principales ideas de esta perspectiva, parece conveniente aclarar algo casi evidente pero no por eso menos importante, las propuestas de análisis de las políticas públicas suelen hacer uso reiterado de la palabra problema y/o problematización. El objetivo entonces es cambiar la realidad de aquello que se ha concebido socialmente como problema y sobre lo que se ha decidido que hay que intervenir movilizándolo los recursos del Estado (que son escasos y tienden a serlo cada vez más).

La teoría de la crisis fiscal de James O'Connor (1973), habla de la contradicción de las funciones del estado capitalista: acumulación y legitimación. Este autor observa la tendencia del crecimiento del gasto del estado a más velocidad que sus ingresos. En este contexto de necesidades crecientes e ilimitadas, con aumentos del gasto pero con dificultades cada vez mayores para el estado en temas de recaudación, se vuelve cada vez más importante hacerse la pregunta ¿Cómo es que un problema se incluye en la agenda de gobierno?

Subirats y otros (2008) presentan un modelo de análisis de las políticas públicas que se centra en el análisis de la conducta de los actores implicados (individuales y colectivos) en las diferentes etapas de una política pública.

De esta manera, estos autores determinan y definen 4 claves en su propuesta de análisis:

1- Actores: En este caso se plantean tres tipos de actores, se intenta explicar el contenido y características de las políticas públicas como producto de las interacciones entre<sup>4</sup>:

- a- Autoridades político administrativas
- b- Grupos que causan el problema que son conceptualmente definidos como la población objetivo, aquellos a los que se les debe “adecuar” el comportamiento.
- c- Grupos que sufren el problema que son conceptualmente definidos como beneficiarios finales.

La intervención de cada uno de estos actores varía según los intereses y recursos con los que cuentan, por lo tanto, éstos últimos son otra clave del análisis.

2- Recursos: De todo tipo ya que pueden ser materiales, humanos, de índole social (como la capacidad de

4 Aquí se presentan tres unidades analíticas que en la realidad no pueden ser divididas de forma tajante, son construcciones que permiten al autor simplificar la complejidad del objeto de estudio.

alianza) etc.

Además, los actores que intervienen, deben tener en cuenta las reglas institucionales vigentes ya que su accionar estará condicionado por éstas

3- Reglas institucionales generales y específicas: Estas brindan un marco de acción, las primeras brindan reglas a todas las políticas públicas en general y la segunda atiende más la particularidad del caso. Las leyes, decretos, normativas condicionan el accionar de los actores intervinientes.

Finalmente los actores, condicionados por los recursos y reglas institucionales vigentes determinan las características de la política pública. De esta manera se plantea la última clave del análisis.

4- Contenido de una política: Aquí se hace mención a los diferentes elementos, etapas y características del ciclo de políticas públicas.

Las políticas públicas tienen como objetivo resolver un problema social. Una situación de la realidad social es vista de forma extremadamente negativa, a tal punto que la sociedad (o gran parte de ella) decide que algo debe hacerse: específicamente que el estado debe hacer algo. En este punto se contrasta la situación presente (negativa) con una futura (a la que se llegará a través de la política pública) mejorada o más positiva.

El problema social, entonces, es una construcción social y política. En este sentido el autor define como problema social a una situación que la sociedad considera como inaceptable. El problema no se define objetivamente, es cambiante y se articula a través de mediadores como los medios de comunicación, quienes ayudan a visibilizarlo. Aquí se destaca entonces su carácter subjetivo en tanto su conceptualización va a depender de los intereses, recursos, percepciones y representaciones de los diferentes actores públicos y privados que forman parte del proceso de definición del problema (Subirats et. al: 2008).

Para entender mejor el concepto de política pública primero es necesario marcar tres puntos:

1- No todos los problemas son problemas sociales: Los diferentes actores sociales pueden sufrir problemas o situaciones desfavorables pero que sin embargo se remiten al ámbito privado. Para que se convierta en un problema social debe pasar por un proceso de construcción en el que otros sectores de la sociedad perciban que ese problema también les afecta en algún punto. El problema privado se convierte entonces en social.

2- No todos los problemas implican necesariamente la acción de una política pública: Luego de que se establece socialmente qué problemas preocupan a la sociedad, sólo algunos de éstos serán incorporados a

la agenda de gobierno. Nuevamente su incorporación a esta agenda dependerá, entre otras cosas, de los recursos que los actores poseen.

3- No todas las políticas públicas pueden verse como una acción colectiva que pretende el bienestar social. En algunos casos y, debido por ejemplo a las diferencias de recursos, un actor puede movilizar una política como ejercicio de poder y/o dominación. Esta posición nos vuelve a acercar a los conceptos de autonomía relativa del estado.

## 1.2) - Elementos constitutivos: "Atributos" de la política pública

Las políticas públicas para ser reconocidas como tales deben contar con una serie de elementos obligatorios:

a- Solución de un problema público: Una política pública pretende resolver un problema social reconocido políticamente como público.

b- Existencia de grupos-objetivo: Debe buscar modificar u orientar la conducta de grupos específicos de manera directa o a través de su entorno.

c- Coherencia intencional: Debe analizar causas y consecuencias del problema que se pretende mejorar o solucionar y pensar en intervenciones en esa misma línea. Es decir, debe definir un modelo causal para intentar producir un cambio social.

d- Existencia de diversas decisiones y actividades: No puede ser una acción única pero tampoco puede ser muy amplio e indefinido, es un nivel intermedio.

e- Programa de intervenciones: El conjunto de decisiones y acciones previstos deben ser más o menos concretas e individualizadas relativas al programa y a su aplicación.

f- Papel clave de los actores públicos: Es necesario que quienes las toman y las llevan a cargo sean actores integrados en el sistema político administrativo o sean actores privados con la legitimidad necesaria para decidir o actuar en base a una representación jurídicamente fundada.

g- Existencia de actos formales: Supone la existencia de una fase de implementación, ejecución de las medidas.

h- Naturaleza obligatoria de las decisiones y actividades: Los actos públicos se imponen desde la autoridad legítima y desde la autoridad legítima, el aspecto coercitivo muchas veces es la excepción a la regla.

Para poder comprender mejor la definición de políticas públicas de estos autores se puede tomar como referencia sus elementos constitutivos, en este sentido

el análisis de cada uno de ellos permitirá fragmentar la definición inicial haciendo más fácil el ejercicio de la lectura comprensiva del concepto.

### **1.3) - Las fases de la política pública analizadas a través de la AUH**

En este apartado se presentará el modelo de análisis de la política pública de Subirats et. Al. (2008) a través del estudio del caso de la AUH. En este caso el modelo de análisis consta de 5 fases fundamentales: 1- La fase de surgimiento y percepción del problema, 2- Inclusión en la agenda, 3- Formulación de la política, 4- Implementación y 5- Evaluación. En primera instancia se definirá conceptualmente qué implica cada fase y luego se procederá a analizar el caso propuesto siguiendo el esquema analítico presentado por los autores.

En este caso la propuesta implica la división del ciclo de las políticas públicas en etapas o fases. Las mismas son categorías analíticas que simplifican el análisis y, aunque no necesariamente suceden en ese orden, tienen una lógica que es la utilizada en la mayoría de los casos.

#### **1.3.1) - Fase de surgimiento y percepción de los problemas:**

Esta fase es aquella en la que una determinada situación produce una necesidad colectiva, carencia o insatisfacción y ante la cual se busca una solución. Aquí se construye el problema en cuestión, el cual, en principio surge como un problema privado o de un sector en particular. Luego mediante diversos mecanismos como los medios de comunicación, los movimientos sociales o partidos; se va transformando en un problema social. Ese problema que en principio es sufrido por un sector comienza a ser visto como un problema que afecta a otros y se transforma en un problema social. En este punto se comienza a pensar por oposición entre la situación observada que es vista como problemática y la situación deseable. Aquí se realiza una primera aproximación a las causas del problema, en algunos casos esta etapa es denominada agenda social.

En el contexto de la década del noventa y crisis del 2001, de profundización de los problemas de desigualdad, pobreza, indigencia y exclusión comenzaron a tener cada vez más relevancia los reclamos de nuevos sectores organizados que buscaban una intervención del estado para paliar la situación de emergencia de las familias más afectadas. El problema de la pobreza comenzó a verse como un problema social en el contexto

de la aplicación de políticas económicas neoliberales, los reclamos asociados estaban ligados a la falta de empleo y sectores sociales comenzaron a organizarse para pedir alimentos.

Los actores más importantes que se movilizaron para exigir políticas para resolver el problema de la pobreza fueron la Central de Trabajadores Argentinos (en adelante CTA) y el movimiento piquetero. La CTA fue creada en la década del noventa, desde sus inicios, se propuso articular al colectivo de los trabajadores empleados y desempleados. Por sus permanentes intentos de articulación con organismos de derechos humanos y otras formas asociativas vinculadas a la problemática de los derechos sociales, crecientemente vulnerados por la política económica de los noventa, la CTA podría ser definida más como un movimiento social que como un organismo sindical. En el año 2000 la CTA junto a diversos organismos sociales y políticos no partidarios, conformó un Frente Nacional Contra la Pobreza (FRENAPO) a partir del cual convocó a una Consulta Popular, con el objeto de presionar al gobierno a establecer un seguro de empleo y formación (Quintar: 2002).

El movimiento piquetero comienza a constituirse en algunas regiones del interior del país, a mediados de los años noventa, como consecuencia del gran desempleo generado por el proceso de reestructuración y privatización de las empresas estatales. Con los cortes de las rutas, buscaba la forma de obligar al espectro político (del gobierno y de la oposición) a escuchar las demandas de los desocupados y buscar soluciones.

Las movilizaciones de los piqueteros en los años 1996 y 1997 se expandieron de sur a norte en el territorio argentino, recreando en las rutas interurbanas un nuevo espacio público en el que una parte creciente de la ciudadanía reclama sus derechos sociales, entre los cuales el principal es el de ser nuevamente incluidos en el aparato productivo. A partir de la crisis del 2001 incluye a sectores sociales que, expulsados del mercado de trabajo, engrosan las filas de los llamados pobres estructurales (Quintar, Calello, Fritzsche: 2002).

La pobreza como cuestión social comienza a tener mayor importancia entonces en la década del 90, luego encuentra su pico de visibilidad en la crisis de 2001-2002. Durante el período 2003-2007 los reclamos de los sectores sociales declinaron para comenzar a tener nuevamente impulso a partir del 2008 con la crisis financiera global hasta el 2009 cuando se creó la AUH.

#### **1.3.2) - Fase de incorporación a la agenda política:**

La agenda política o agenda de gobierno es un proceso de filtro de los problemas emergentes e incluyen las respuestas de los poderes públicos a los problemas que se reconoce que han de ser objeto de una política. La incorporación del problema en la agenda política sucede cuando es tomado en cuenta por parte de los actores decisivos del sistema político administrativo. Los factores que llevaron al gobierno a actuar ante el problema estaban línea con la presentación de varios proyectos de Ley (de todas las fuerzas políticas relevantes en ese momento <sup>5</sup>) que fomentaban la creación de una política que asegure un ingreso destinado a los niños, niñas y adolescentes. De esta forma, el problema social comenzaba a ser tenido en cuenta por los sectores que podían tener decisiones relevantes sobre el tema.

En esta etapa, debería realizarse además, un primer esquema de formulación del modelo causal. De esta forma se hace referencia a un análisis sobre causas y efectos, el mismo permite identificar los orígenes del problema para poder pensar en intervenciones que permitan modificar la situación y así evitar los efectos negativos consecuentes. La importancia de la formulación del modelo causal reside entonces en diferenciar las primeras líneas de intervención posibles.

### 1.3.3) - Fase de formulación de política:

Esta fase implica la formulación y decisión del programa o la política. Supone la definición del modelo causal de forma mucho más precisa por parte de los actores públicos y la formulación del programa de actuación político administrativo.

En esta fase, entonces, se formulan y definen las soluciones adaptadas al problema, que deben tener coherencia con el esquema causal previamente elaborado además de ser definidos en detalle. Aquí entonces deben tomarse en cuenta los recursos con los que cuenta el estado para llevar adelante esa política, la selección de los instrumentos y el esquema de intervenciones.

Para establecer el análisis de esta etapa, se hará mención de una cuestión central de la realidad de los países en América Latina en general, y Argentina en particular: la existencia desde los noventa de los llamados "Programas de Transferencias de Ingresos Condicionadas" (en adelante PTIC). Éstos surgieron en América Latina como consecuencia de los vaivenes económicos y crisis constantes. Por entonces los problemas sociales eran la desigualdad, pobreza, indigencia y desempleo. (Szenker: 2009).

Estos programas, generalmente financiados por organismos multilaterales de crédito, combinaban condicionalidad, focalización<sup>6</sup> (en referencia a la concentración de las políticas públicas sobre la población en condiciones de extrema pobreza) y transferencia de ingresos al destinatario. En sus orígenes fueron pensados como intervenciones aisladas y temporales pero las estructuras sociales desiguales de América Latina no contribuían a la reducción de la pobreza y la exclusión mantenida en el tiempo. Fue entonces cuando estos instrumentos se transformaron en componentes permanentes de la política social (CEPAL: 2006).

En estas circunstancias los PTIC, no sólo no disminuyeron, sino que aumentaron. La necesidad de transferencias de ingresos a los hogares más pobres se volvieron necesarias, indispensables y ya no había vuelta atrás. Esta situación sin duda condicionaría más tarde el surgimiento de la AUH, tanto que tomará como modelo al Programa Familias<sup>7</sup>. El Programa Familias transfería ingresos a los titulares (en su mayoría mujeres) a condición que se presenten certificados de salud y escolaridad de los niños, niñas y adolescentes menores de 19 años o hasta que terminen el secundario (lo que ocurra primero).

El objetivo de la AUH responde a una concepción de protección social que pretende avanzar en la articulación de regímenes contributivo y no contributivo. Se busca la igualación de derechos entre los trabajadores formales e informales o desocupados. Pero se pretende alcanzar este objetivo sin contar con una estrategia universalista, sino intentando alcanzar la universalidad como principio, utilizando una estrategia centrada en la focalización (Langou Díaz: 2012).

A continuación se presentará un cuadro que describe los objetivos de la política seleccionada:

Mediante el esquema se puede observar como el último objetivo de universalidad se logra a través de la focalización sobre los sectores no amparados, el grupo objetivo (siguiendo los términos utilizados por Subirats) son aquellos padres que se encuentran desocupados o en el mercado informal. Hacia ellos se centra la intervención, y en particular sobre las madres de los

6 El criterio de focalización fue desarrollada en el contexto de programas de ajuste estructural en la región, y en el marco de propuestas privatizadoras de las políticas sociales. Esta mirada postuló que a diferencia de la provisión universal, caracterizada como muy costosa e ineficiente, la focalización podía permitir que los gobiernos redujeran la pobreza con más eficacia y menor costo (Sojo: 2007)

7 Este es el caso del Programa Familias, el cual fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se hace mención de este programa en particular por tomarlo como antecedente de la AUH. Los lineamientos del programa eran marcados por su financiador el BID, organismo que junto con el Banco Mundial impulsaron programas de Transferencias de Ingresos Condicionadas, tal como ocurrió en México con el Programa Oportunidades o en Brasil con el Programa Bolsa de Familia.

5 De la Coalición Cívica, del Frente para la Victoria, del Partido Socialista, de la Unión Cívica Radical, Movimiento Proyecto Sur y Partido Justicialista.

## Objetivos de la AUH



Elaboración propia en base al Decreto 1602/09 y presentación de la AUH en la página de ANSES

hogares. Se pretende cambiar u orientar la conducta de los padres para que lleven a sus hijos al colegio y controlen su salud.

De esta forma la formulación del esquema de intervenciones se concentra en la conducta de los padres, pero cuando en la política se explicita la priorización de la titularidad en las madres se concentra en las tareas que éstas deben realizar. Específicamente todas aquellas ligadas a la reproducción y cuidado de los niños. Los beneficiarios finales serían los niños, niñas y adolescentes. El objetivo de esta intervención es brindarles la protección necesaria para que puedan ejercer sus derechos básicos de salud y educación entre otros.

Por otro lado el artículo 7 del decreto menciona que:

*“El ochenta por ciento (80%) del monto previsto en el primer párrafo se abonará mensualmente a los titulares de las mismas a través del sistema de pagos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El restante veinte por ciento (20%) será reservado en una Caja de Ahorro a nombre del titular en el Banco de la Nación Argentina percibido a través de tarjetas magnéticas emitidas por el banco, sin costo para los beneficiarios.” (Información Legislativa: 2009)*

Aquí se hace explícito como se llevará a cabo la condicionalidad del cobro, por un lado se restringe el monto total a cobrar, para recibir el porcentaje faltante es requisito cumplir con la presentación de certificados, en el caso de que no se cumpla con estas acreditaciones en salud y educación, los titulares pierden el acceso al ingreso hasta tanto no se regularice la presentación de

los certificados adeudados.

Por otro lado, el pago de la AUH se haría directamente a los titulares beneficiarios sin intermediación. La formulación de este punto estuvo marcado por otra cuestión: la relación desigual e instrumental que se había generado por el cobro de PTIC a través de punteros en el territorio<sup>8</sup>. La formulación pretendía presentar una forma más transparente y directa hacia los afectados.

La propuesta de la AUH, no era la única alternativa de solución. En 2009, existían seis proyectos presentados en el Congreso de la Nación<sup>9</sup> (Langou, Díaz: 2012). Todos estos proyectos promovían la instauración de fondos dirigidos a generar transferencias para los hogares con niños, niñas y adolescentes. Las diferencias entre los proyectos estaban relacionadas con el criterio de focalización y el financiamiento promovido. En todos los proyectos se reconocía que una transferencia de ingresos era necesaria, y también se proponían requisitos (esencialmente en salud y educación, como condición para percibirlo). Por lo tanto, los proyectos tenían una

<sup>8</sup> Esta mirada negativa que aún prevalece analiza las relaciones sociales entre las personas a través de la maquinaria política y los sectores que intentan satisfacer sus necesidades como clientes. Para Javier Auyero (2001), el sistema clientelar funciona como una maquinaria ideológica que presenta la reproducción de las relaciones asimétricas y de manipulación, como relaciones de cooperación a través del intercambio personalizado. Lo fundamental en las relaciones clientelares no estaría dado por los intercambios materiales sino por los mensajes, discursos y visiones del mundo que se transmiten en los mismos. Al hacer especial hincapié en la confianza mutua, la solidaridad y el cuidado, se encubren las desigualdades y se legitiman las cosas tal como son.

<sup>9</sup> De la Coalición Cívica, del Frente para la Victoria, del Partido Socialista, de la Unión Cívica Radical, Movimiento Proyecto Sur y Partido Justicialista.

base en común, mantenían las características básicas de los PICT pero intentaban ampliar las condiciones para recibirlo. Se reconoce así que había consenso en la necesidad de la formulación de una política que transfiera ingresos a los hogares más desfavorecidos.

La AUH sufrió dos modificaciones importantes, la primera no fue directamente una reformulación del decreto pero en Julio de 2015 a través de la Ley N° 27.160 se establece que las asignaciones familiares y la AUH se actualizarán dos veces por año de acuerdo al mismo cálculo del índice de movilidad que se utiliza para las jubilaciones. A partir de esta modificación los aumentos deben realizarse dos veces al año: en marzo y septiembre.

Por otro lado, mediante el Decreto 593 en el año 2016 se incorporó a la AUH a las personas que pertenecen al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, los monotributistas que facturan mensualmente un ingreso menor al salario mínimo vital y móvil. Mediante el mismo Decreto se amplió la compatibilidad de la AUH con Programas Nacionales de Empleo y Seguro de Capacitación y Empleo.

#### **1.3.4) - Fase de implementación:**

En esta etapa se espera que se ejecute el plan de acción que el gobierno y el parlamento ha decidido. Es una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse. Muchas veces, en esta fase se realizan modificaciones ya que a la hora de llegar al territorio se pueden encontrar con situaciones no esperadas.

Aquí se plantea una dicotomía similar a la que se nos presenta en la relación teoría versus práctica, un punto es la planificación y en el otro extremo está la acción. Es por esto que en la fase de implementación puede haber diferencias según territorio y acceso a recursos.

La implementación de la AUH comienza a partir de la firma de un convenio marco entre el Gobierno Nacional y el gobierno de cada provincia (en todos los casos salvo en San Luis), el principal motivo era establecer la cesión de la base de datos de los planes y programas sociales provinciales por parte de las autoridades subnacionales para asegurar el control de las incompatibilidades establecidas mediante el cruce de bases de datos. La disponibilidad de datos era necesaria ya que el decreto establecía que las provincias no podían adaptar la política al territorio subnacional ya que eso quedaba en manos del nivel central (Langou Diaz: 2012)

De esta forma las provincias actualizaban la información cada mes y cedían los datos a la ANSES para que chequeara la superposición de cobros de beneficiarios

de programas provinciales, locales o empleados estatales, tal situación fue en gran medida bien organizada. Sólo en el caso de Corrientes se produjeron ciertas tensiones ya que la provincia firmó el convenio pero no actualizaba los datos al gobierno central por lo que en algunos casos se dio la baja de beneficiarios de la AUH por información desactualizada (Potenza: 2011).

La AUH se implementa a través de la ANSES principalmente a través de Unidades de Atención Integrales (UDAI). Como condicionalidad del ingreso, los titulares deben presentar anualmente en ANSES la Libreta de controles de cada uno de los hijos o niños a cargo. La Libreta se descarga por internet o puede retirarse en las UDAI y consta de 4 partes (ANSES: 2019):

**Declaración jurada:** Para informar la situación laboral del adulto responsable que cobra la Asignación.

**Educación:** Para acreditar la asistencia del niño a la escuela, obligatorio a partir de los cinco años.

**Salud:** Para certificar los controles de salud. Es requisito estar inscripto en el Plan Sumar sino se posee obra social.

**Vacunación:** Para acreditar que el niño recibió las vacunas correspondientes.

Desde la página de ANSES se informa como una novedad y facilidad para los titulares la presentación de la misma por internet a partir del 2019. Se explica mediante un tutorial tanto en video, como en la página de forma escrita, los pasos a seguir para el envío del archivo de forma digital. Esta herramienta no parece ser muy accesible para las personas, ya que se necesita tener acceso a internet, impresora, celular y correo electrónico; además de un muy buen manejo de cada uno de ellos.

Una de las cuestiones más importantes es que el pago se realiza tal como fue enunciado en su formulación, se hace directamente hacia el titular mediante una tarjeta electrónica y sin intermediación ni costos para los titulares, padres de familia.

#### **1.3.5) - Fase de evaluación:**

La fase de evaluación implica determinar los resultados y los efectos de la política pública. Se evalúa la eficacia y la eficiencia de la pertinencia de lo realizado respecto al problema inicial. En ese sentido se tratará de identificar los efectos directos e indirectos de la política.

Los análisis en términos de evaluación en educación y salud encontrados son más de carácter cualitativo, muchos de ellos fueron realizados por el propio gobierno en conjunto con instituciones especializadas y reconocidas. Existen publicaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el año 2011 en el

que presenta el “Resumen de la Evaluación: Asignación Universal por Hijo, Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo”. Los datos analizados se extrajeron de la Encuesta Permanente de Hogares del 2009 y 2010 (MTEySS: 2011). Otro trabajo titulado “Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)” es un informe elaborado por el Ministerio de Educación en base a los estudios realizados por las siguientes universidades nacionales: Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Misiones, Universidad Nacional de Moreno, Universidad Nacional Patagonia Austral y Universidad Nacional de Villa María (Ministerio de Educación: 2011)

En el año 2017 la ANSES junto al Ministerio de Desarrollo Social, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y El Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) publicaron el informe titulado: “Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la AUH” (UNICEF: 2017)

Estos ejemplos reafirma las limitaciones en cuanto a la independencia de la formulación de la metodología y posibles sesgos que reconocen Subirats et. Al. (2008) y que también mencionan Oszlak y O’Donnell (1976).

Los principales efectos de la política en educación son: mayor nivel de presentismo, matrícula y retención. Esta situación también se presenta en escuelas de educación intercultural bilingüe como por ejemplo con los pueblos originarios (Castro, Marta: 2001).

Se observa una mejora de las condiciones de vida y la resolución de algunas necesidades en el ámbito del hogar. Favorece el acceso a bienes esenciales como vivienda, gas, alimentación y ropa. Otros alcances refieren a los cambios en los hogares, que mejoran desde las condiciones sanitarias, de hacinamiento –en forma muy marcada– y hasta las vinculadas con las oportunidades laborales informales (compra y venta de ropa, emprendimientos culinarios, entre otros) (MTEySS: 2017).

Además se observa una mejora en el acceso o recuperación de la posibilidad de la recreación y consumos culturales. Es decir, posibilita que puedan acceder a “bienes” significativos, como así también, protagonicen procesos de reorganización familiar. Esto, en ciertos casos conlleva que los niños dejen de participar del mundo del trabajo y vuelvan a tener un pleno ejercicio de sus derechos (MTEySS: 2017).

En salud, se constata que los planes públicos alcanzan proporciones muy importantes entre los destinatarios de la AUH (90,3%), mientras que la cobertura formal a través de una obra social predomina entre los no destinatarios de esta política (65,2%). Ello podría

dar cuenta del efecto de la condicionalidad en salud en el acceso al sistema público por parte de los destinatarios de la AUH. En relación con el cuidado personal de la salud, no se registran disparidades significativas entre los destinatarios y no destinatarios de la AUH. En ambos casos la consulta al médico en el último año se ubica por encima del 80%. Mientras que entre los motivos por los cuales no se realizaron consultas médicas, resulta llamativo que el 1,5% de los destinatarios de la AUH haya argumentado haber concurrido al servicio, pero no haber recibido atención médica (Centrángolo, Oscar y Curcio, Javier: 2017).

## 2) - La propuesta teórica metodológica de Oszlak y O’Donnell

Oszlak y O’Donnell (1981) definen a las políticas públicas como “un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión”.

Es importante mencionar que estos autores hablan de las políticas estatales como sinónimo de políticas públicas, la elección del uso de estos términos está en concordancia con su marco teórico metodológico. En este sentido estos autores mencionan que las políticas públicas (estatales para ellos) contribuyen a un mejor conocimiento de los problemas del estado latinoamericano contemporáneo que implica un capitalismo tardío y dependiente.

Diversos autores han mencionado en sus textos la necesidad de un análisis diferenciado de los estados latinoamericanos, que sean profundos y que tengan en cuenta sus especificidades. De esta forma los errores más comunes son el abordaje de los estados latinoamericanos como un bloque conjunto que no da cuenta de las características particulares de cada uno, así como los estudios de caso que a menudo no permiten sacar conclusiones más generales (Faletto, Enzo: 1989).

Las propuestas de autores como Oszlak, O’Donnell y Faletto coinciden en la necesidad de contextualizar espacialmente e históricamente cada estudio tratando de evitar trasladar los análisis que se realizan en países desarrollados por considerarlos muchas veces inadecuados. En este sentido, un punto a considerar será el origen histórico de la conformación de los estados de

América Latina como países subdesarrollados y producto de ésta situación, su relación en el plano económico internacional y condicionamientos.

Oszlak y O'Donnell plantean que el estado latinoamericano debe analizarse en relación con otros procesos, en particular con la formación de la coalición integrada por la burocracia, el capital internacional y la burguesía nacional. Estos componentes, sumados a otros, como la exposición a crisis reiteradas por la debilidad en el plano económico internacional, han hecho necesarios cada vez más un papel activo del estado para tratar de controlar el conflicto social (Oszlak y O'Donnell: 1981).

Para dar cuenta del estado de algunos rasgos más salientes del estado proponen un recorte metodológico, concentrándose en el análisis de las políticas públicas tratando de seguir la trayectoria de una cuestión socialmente problematizada a partir de su surgimiento, desarrollo y su eventual resolución. En este punto es importante identificar el ciclo vital que se inicia desde la problematización social hasta su desaparición (ya sea porque el problema se solucionó, se decidió que nada puede hacerse, se reprimió etc). En el proceso de resolución intervienen diferentes actores, entre ellos, uno destacado es el estado; el cual tomará una posición determinada frente a la cuestión al igual que el resto de los actores.

## **2.1) - Puntos a tener en cuenta a la hora del análisis**

Oszlak y O'Donnell (1976) enumeran una serie de puntos como ejes de análisis de su propuesta metodológica. Se procederá entonces a realizar un estudio siguiendo las recomendaciones de estos autores.

### **2.1.1) - Identificación de la cuestión**

En primer lugar, los autores definen a las "cuestiones" como los asuntos socialmente problematizados, esto ocurre cuando un sector, grupo o individuos de la sociedad creen que puede y debe hacerse algo con esa cuestión y por consecuencia, ser incorporado dentro de la agenda de problemas sociales vigente. En este caso se remarca que no todos los problemas son problemas sociales, sólo algunas necesidades y demandas de la sociedad serán objeto de la atención del estado debido a que ninguna sociedad tiene la capacidad ni los recursos de atender a todos los aspectos vistos como negativos. Esta es una forma de establecer prioridades sobre las cuestiones sobre las que hay que intervenir. Podemos mencionar entonces que la cuestión socialmente pro-

blematizada de la AUH, tal como se mencionó antes, es la pobreza. Otras cuestiones formaban parte de la agenda de cuestiones que estaban asociados a este problema, como el desempleo, problemas alimentarios, la inseguridad entre otras; pero la pobreza fue tomando relevancia entre éstos especialmente por el agravamiento de las condiciones de vida de amplios sectores luego de la crisis del 2001.

A partir de la década del 90, en la Argentina, la pobreza se presenta como un fenómeno muy diverso, resaltando especialmente la comprobación de que existirían nuevas formas en la que ésta se expresa. Una novedad de este antiguo problema es que en un mismo grupo familiar pueden existir situaciones muy heterogéneas (Minujin y Kessler, 1995: 265).

Estas nuevas expresiones de pobreza son mucho más complejas que en el pasado, lo cual es coherente con la mayor diversidad en todos los espacios sociales donde están obligadas a funcionar las personas, incluyendo los pobres. Para entender esta realidad es necesario observar las trayectorias de vida entendiendo a la situación de pobreza como resultado de los más recientes cambios en los principios de organización social. El problema es justamente cómo cortar esa trayectoria, esos caminos diversos que llevan a las personas a encontrarse en situación de pobreza. (Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi, Rodríguez: 2004).

### **2.1.2) - Surgimiento histórico de la cuestión**

Aquí se hace necesario identificar quién la reconoció como problemática, como se difundió esa visión y con qué recursos. Estos interrogantes además, pueden dar una primera aproximación a los diferentes actores intervinientes y su poder de influencia, por lo tanto da cuenta de las diferentes estructuras de poder de la sociedad. Para analizar las políticas públicas es necesario entonces hacer una mirada hacia atrás y observar más detenidamente su período de iniciación.

La pobreza como cuestión social comenzó a visibilizarse en la década del 90, para entonces en el contexto de fortalecimiento de políticas económicas neoliberales, comenzaron a ser cada vez más grandes los sectores que caían en la categoría de "nuevos pobres". El fenómeno de la pobreza no era nuevo en Argentina, la preocupación comenzó a crecer cuando se observaron situaciones de pobreza estructural, es decir, pobreza sostenida en el tiempo.

Uno de los actores que más visibilizaron esta cuestión fue el movimiento piquetero ya mencionado previamente, el principal recurso para negociar con el gobierno ayuda social eran los cortes de ruta. Esta nueva

modalidad de protesta y los efectos sobre el conjunto de la sociedad atraían a los medios de comunicación. Con el tiempo y como consecuencia de los resultados de las protestas, el movimiento piquetero se constituyó como un actor social relevante hasta la actualidad.

Uno de los datos más significativos de los años 90 es el surgimiento de protestas de desocupados en vínculo estrecho con los sectores sindicales y sociales más afectados por las reformas del Estado y del mercado -empleados públicos, docentes y estudiantes, profesionales de la salud, trabajadores judiciales, entre otros y en abierta confrontación con las organizaciones sindicales nucleadas en la Confederación General del Trabajo -CGT. Así, los reclamos vinculados con el mundo del trabajo siguieron teniendo un peso central en el escenario de la protesta social pero estuvieron liderados por un nuevo tipo de actor colectivo y, de forma creciente, la confrontación se materializó en mayor cantidad de movilizaciones que de huelgas (CELS: 2002). Es en este contexto que la CTA se transforma en un actor relevante como movimiento social que podía incluir a empleados, desempleados, organizaciones sociales y organizaciones políticas no partidarias.

Durante los días 14 al 17 de diciembre de 2001 se llevó a cabo, en todo el país, una Consulta Popular para promover la implementación de un Seguro de Empleo y Formación para cada jefe o jefa de hogar desocupado, una Asignación Universal por hijo menor de 18 años para todos los trabajadores y una Asignación Universal para personas que se encontraban en edad jubilatoria sin cobertura previsional. La propuesta fue impulsada por el FRENAPO, bajo el lema: "Ningún hogar pobre en la Argentina" (CELS: 2002)

El 18 de diciembre de 2001 un grupo de 60 personas irrumpió en un minimercado de la cadena Día en la localidad de San Martín, en la provincia de Buenos Aires, para llevarse alimentos. En San Miguel, provincia de Buenos Aires, unas 500 personas saquearon varios comercios. Al día siguiente se produjeron en todo el país numerosos saqueos contra negocios, especialmente de venta de alimentos, casas de electrodomésticos y de indumentaria. En algunos casos, la policía no intervino de modo efectivo y se produjeron enfrentamientos innecesarios con los agentes de seguridad. En muchos lugares, los propios comerciantes reaccionaron con armas de fuego frente a los agresores. Como resultado de la violencia de ese día, 7 personas fueron muertas a balazos durante los saqueos a supermercados. (CELS: 2002)

En el contexto de crisis se llegaron a niveles históricos de desempleo en mayo de 2002, 21,7% según el INDEC. En octubre de 2002 la pobreza e indigencia alcanzaron cifras record 57,7% y 27,7% respectivamente

dejando al descubierto una vez más que la problemática seguía creciendo y así lo reflejaron los diferentes medios de comunicación. A lo largo de todo el período 1996-2008 existían diferentes políticas sociales focalizadas que tenían el objetivo de controlar el creciente avance de la problemática entre los más importantes se pueden nombrar el Plan Trabajar en 1996, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en 2002, el Programa Familias y Seguro de Capacitación y Empleo en 2004.

Entre 2003 y 2007 las protestas, movilizaciones mermaron y el problema de la pobreza dejó de tener tanta visibilidad, en parte por la nueva posición adoptada por el Gobierno del presidente de Néstor Kirchner, y su sucesora Cristina Fernandez. Mediante el decreto 1602/09 de creación de la AUH se puso de manifiesto que el estado debía hacerse cargo de la problemática de la pobreza desde una visión menos asistencialista. Tal resolución, luego de 13 años de políticas focalizadas, estaba relacionada con la imposibilidad de eliminar los subsidios, planes y programas, los cuales se convirtieron en intervenciones permanentes y necesarias en la política pública argentina. Por otro lado se hacían cada vez más notorias las demandas para promover una asignación familiar que proteja especialmente a los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años por amplios sectores de la sociedad. Antes de la creación de la AUH mediante el decreto 1602/09, se presentaron seis proyectos de ley similares de la Coalición Cívica, del Frente para la Victoria, del Partido Socialista, de la Unión Cívica Radical, Movimiento Proyecto Sur y Partido Justicialista.

### **2.1.3) - Definiciones sociales de la cuestión**

Rara vez los actores intervinientes coinciden en la definición del problema que se convierte en cuestión por lo que las variaciones en torno a esas definiciones es de vital importancia. En esta instancia entran en juego las percepciones de los actores sobre la cuestión y como la interacción con el resto de los actores (incluyendo al estado) determina la definición del problema, se piensan sus causas y sus posibles soluciones.

Este proceso de construcción de la definición final de la cuestión es al mismo tiempo una lucha de por la apropiación de los significados de la política pública y un reflejo de las estructuras desiguales de poder en tanto el resultado de tal construcción es la consecuencia de de las tomas de posición, en los conflictos y la coalición entre el estado y los actores sociales interesados. Las diferentes visiones que compiten entre sí para ser la "legítima" provienen de actores con diferentes recursos: capacidad de movilización, capacidad de visibiliza-

ción, capacidad de alianza, recursos económicos etc. El conflicto desatado por los significados y definición de la política pública son desiguales y son claves para entender las estructuras de poder en la que están inmersas la sociedad.

Las visiones de la pobreza en Argentina son dispares, pobreza, indigencia, exclusión, desempleo son términos que se utilizan muchas veces como sinónimos, la ausencia de claridad conceptual frente a los problemas justificaría la necesidad de que prevalezcan la negociación entre las partes con interés directo en la materia de forma que se pueda intentar intervenir sobre la problemática de manera práctica. En el caso de la pobreza, esta práctica hace que los principales afectados, que no tienen gran cosa para negociar, que no están organizados como grupo de interés, muchas veces queden excluidos de la negociación. Las políticas de la pobreza siguen siendo funcionales para la persistencia del “clientelismo” en el país (Lo Vuolo et al: 2004).

En concordancia con las posiciones ortodoxas de los organismos de financiamiento internacional, la visión imperante en Argentina es que la solución de la pobreza es el crecimiento y el derrame de los beneficios hacia los más pobres. Mientras tanto, los programas sociales se multiplican como medio de atender las urgencias. La solución de largo plazo es el crecimiento (esto, dicho luego de varios años de crecimiento). Mientras tanto se responde con “algo” que sirva para la urgencia (Lo Vuolo et al: 2004).

Esta visión imperante, esta forma de conceptualizar la problemática como una situación de emergencia puntualizada en determinadas familias, explica la proliferación de los PTIC en Argentina, la concepción transitoria del beneficio, la focalización sobre las familias más pobres y las condicionalidades que harían a los titulares merecedores del ingreso. A medida que los PTIC se volvieron componentes permanentes de la política social, esta visión fue mutando hacia una concepción de derechos con la implementación de la AUH y la idea de promover una política pública ya no financiada por Organismos Internacionales de Crédito, sino con recursos propios.

#### **2.1.4) - Toma de posición por parte del estado**

Considera la toma de posición por parte del estado frente a la cuestión que pretende solucionar, que en general incluye decisiones de una o más organizaciones estatales conjuntas o asociaciones que se mantienen a lo largo de un período de tiempo considerable. De esta forma está implícita la idea de que pueden presentarse contradicciones por el trabajo conjunto de las diversas

organizaciones, también cabe destacar que la política pública incluye no sólo la acción del estado sino también la omisión o inacción. Esta reflexión incluye entonces tres ideas: 1- la política estatal no es única, ni clara y debe ser contextualizada, 2- las respuestas del estado pueden resultar conflictivas entre sí, 3- el estado es un actor más en el proceso de desarrollo de una cuestión, pero al mismo tiempo, tiene mayor relevancia.

Tal como se mencionó antes la conceptualización de la pobreza en Argentina en el período 1990-2003 estaba más relacionada con una visión estigmatizante y de responsabilidad de los sectores pobres frente a su situación. Durante las décadas del 80 y 90 se produjo una redefinición de la relación entre el estado y la economía conocido como el “Consenso de Washington”. Parte de sus premisas básicas eran que los gobiernos debían ejecutar amplias reformas político-institucionales de “libre mercado” eliminando controles, restricciones, subsidios y regulaciones. El supuesto era que la dinámica de mercado generaría un efecto “derrame” de sus beneficios al conjunto de la sociedad (Vilas: 2007).

En concordancia con esta visión, el estado ha intervenido y tomado posición en esa lógica. Durante la implementación del Plan Trabajar y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados se producía un discurso que transfería responsabilidades a los afectados por el desempleo y la pobreza, condicionando las prestaciones al cumplimiento por parte de sus destinatarios de obligaciones laborales. Las intervenciones buscaban regular, y así vigilar y controlar el descontento social (Castoriadis: 2008).

Entre el 2002 y 2005 el discurso y la práctica gubernamental buscan reconstruir la golpeada legitimidad de los poderes del Estado, aludiendo a la construcción de un arreglo consensual que se simboliza con la instauración de la Mesa del Diálogo Argentino, en la que representantes de los distintos sectores de la sociedad confrontan sus puntos de vista y procuran elaborar acuerdos y coincidencias básicas, con el apoyo y el respaldo moral y estratégico de la Iglesia Católica y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (La Nación: 2002).

Otra posición frente a la problemática fue la criminalización de las protestas, muchas de las acciones de las personas que participaron en manifestaciones durante la segunda mitad de la década del '90 fueron consideradas ilícitas por la justicia penal, descartándose que pudieran encontrar amparo en el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión. En muchas otras ocasiones, además, las manifestaciones populares fueron reprimidas ilegítimamente por las fuerzas de seguridad de la Nación o de las provincias. Estos casos se

caracterizaron por un uso abusivo de la violencia que produjo varias muertes y gran cantidad de heridos en todo el país (CELS: 2002).

Por otro lado se trataba de minimizar el conflicto, por ejemplo, el presidente Fernando De La Rúa pidió a su gabinete “no dramatizar” y “salir a atender la emergencia” en el contexto de los saqueos del 18 de diciembre. En consonancia con su postura expresó: “No encontramos motivos para que haya una magnificación de estos episodios. El problema existe, pero no debe ser motivo de alarma o de hablar de un conflicto general”. Al día siguiente, durante la tarde del 19 de diciembre de 2001, el presidente declaró el Estado de Sitio en todo el país (CELS 2002). Luego de esta situación el gobierno finalmente decide repartir alimentos con la intención de frenar los saqueos (Clarín: 2001)

Carlos Vilas (2007) explica como luego del 2003 se observan cambios importantes en la forma en la que intervenía el estado, destacando una gestión estatal más activa en asuntos económicos y sociales considerados relevantes, como la re-estatización de algunas empresas y actividades que habían sido privatizadas y una posición más firme en el sistema financiero. El autor entonces reconoce avances en materia de distribución del ingreso, reducción de la pobreza y reactivación productiva que asocia no sólo a la intervención del estado sino también a la coyuntura favorable de los precios internacionales de los principales productos de exportación del país.

La descripción de Vilas, mostrando dos modelos económicos antagónicos, están presentes en la letra del Decreto 1602/09 con el que finalmente se crea la AUH. En primera instancia se reconoce que hubo momentos de exclusión, momentos que se asocian al pasado:

*“Que, como se ha destacado, una medida de tal naturaleza tiene sin embargo una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal.” (Información Legislativa: 2009)*

En la formulación de la AUH que refleja la visión del estado, el problema no sería actual, sino que es heredado. Las causas se relacionan con las políticas económicas de corte neoliberal. En otro de los considerandos del decreto se expresa lo siguiente:

*“Que, si bien las políticas de estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional, subsisten situaciones*

*de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender.” (Información Legislativa: 2009)*

En este caso se remarca que se trabajó de forma diferente en los últimos años y con éxito para combatir esos problemas (haciendo referencia al período 2003-2009) pero que aún había situaciones por resolver y mejorar. De esta forma se reconocen limitaciones e identifican los problemas: pobreza, marginalidad y exclusión.

El 21 de Octubre del año 2005 se sanciona la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, así se cambia el paradigma jurídico social de la “situación irregular” previa y se funda un nuevo paradigma denominado doctrina de la protección integral. En este sentido se propone una mirada hacia los mismos como sujetos de derecho con un principio de visión universal y no de discriminación (Bellof: 2005). Por otro lado hay que tener en cuenta que el gobierno nacional hasta el año 2005 no había dictado ninguna ley específica de protección a la infancia, como si lo habían hecho una cantidad importante de provincias del país (Información Legislativa: 2005).

En el caso de la política de la AUH se habla en términos de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Resulta evidente que una persona de dieciséis o de diecisiete años no es propiamente un niño pero tampoco es un adulto y, como tal, es titular de todos los derechos que corresponden a los primeros. Por lo tanto los niños, niñas y adolescentes deben ser objeto de una especial protección en cuanto persona en fase de desarrollo y, por ello, es especialmente vulnerable (Información Legislativa: 2005).

Una novedad respecto a la variación del monto a cobrar surgió en Julio de 2015 cuando se aprobó la Ley de Movilidad de AUH y de Asignaciones Familiares (AAFF) mediante el cual se actualizaría el monto de las asignaciones automáticamente, dos veces por año: en marzo y septiembre mediante el índice de movilidad (ANSES: 2015).

A partir del cambio de gobierno en el 2015, el problema de la pobreza se agrava y la postura que se adopta es de minimización del problema a partir de la promesa de mejora de la situación a largo plazo. Concretamente no se generaron nuevas alternativas, se siguió implementando la AUH con una ampliación pequeña hacia los monotributistas. En el 2018, se produjo un cambio de la fórmula de movilidad previsional que perjudicó a los jubilados y demás beneficiarios de la Seguridad Social. Entre ellos a los beneficiados por la AUH, y en diciembre del mismo año se otorgó un bono extra para compensar la pérdida del poder adquisitivo debido a la inflación (Clarín: 2019).

### 2.1.5) - Tomas de posición de otros actores

La toma de posición por parte del estado nos conduce al análisis de la toma de posición de los otros actores sociales que intervienen debido a que éstos pueden afectar el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas. Esta situación hace difícil discriminar qué efectos o qué cambios son productos de la acción de qué actores.

Por ejemplo, al tratar temas sensibles como la pobreza y la exclusión social los medios de comunicación, en ocasiones tienen un tratamiento poco elaborado de temas vinculados a pobreza produciendo perjuicios a los grupos y a las personas con las que trata. En ese sentido invisibilizan la problemática, no ven y no ponen en agenda la cuestión. Además individualizan a los afectados, cuentan historias de pobreza en primera persona describiendo en detalle los sufrimientos de los protagonistas sin ofrecer ninguna referencia al contexto político, económico y social en el que se produce esa situación. Realizan notas ahistóricas, apolíticas y descontextualizadas. Estigmatizan, ponen etiquetas o rótulos con alta carga negativa a las personas. Finalmente, espectacularizan situaciones de pobreza extrema de modo sensacionalista, exacerbando los rasgos violentos y amarillistas<sup>10</sup> de las situaciones marginales (Maldonado: 2017).

Ya se ha mencionado el papel de la CTA en la conformación del FRENAPPO integrado por organizaciones sociales, sindicales, políticas, de derechos humanos, eclesiales y estudiantiles y la Consulta Popular que se realizó en el año 2001 el cual recibió gran apoyo de la sociedad. Esta consulta en la Argentina significó un mecanismo de democracia directa. Sin el respaldo del Poder Ejecutivo, sin el apoyo de las mayorías en el Congreso y sin usar las maquinarias de los partidos políticos, se pronunciaron más de 3.000.000 personas, de las cuales 1.394.131 fueron de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA: 2019).

En diciembre de 2001 la situación del país era delicada. La crisis era considerada por muchos como terminal. La Iglesia Católica tomó una postura de apoyo hacia los reclamos populares y en la 130ª Reunión de la Comisión permanente de la Conferencia Episcopal Argentina, que se realizó en Buenos Aires, el 13 de diciembre de 2001 declararon: “en esta crisis sufren más los que menos tienen: los pobres y desprotegidos, como son los desocupados, los jubilados, los pequeños empresarios, productores y comerciantes, como también los emplea-

dos de menores ingresos. Es muy urgente recuperar las fuentes de trabajo y proponer políticas que alienten la producción y la equidad en la distribución de las riquezas, que permitan superar la injusta deuda social que pesa sobre nuestro pueblo y pone en peligro la gobernabilidad y la paz de nuestra patria” (CELS: 2002)

En el año 2002 cuando se comenzó a discutir la creación del PJJHD, diferentes actores sociales debatían entre los apoyos de las grandes corporaciones que integraban la ya mencionada Mesa del Diálogo Argentino –CGT, UIA, Iglesia Católica- y una oposición que lideraba la CTA que tenían una postura más crítica respecto a los alcances de la política (Gomez Puchetta y Serna: 2015).

Al momento de la creación de la AUH existía un consenso general sobre la necesidad de implementar una política que se ocupe de la situación de pobreza de las familias excluidas, en especial para proteger a los niños, niñas y adolescentes. Como se ha mencionado antes, para el año 2009, la implementación de PTICs se convirtió en un componente permanente de la política social y no era posible pensar en un desmantelamiento de toda esa red de ayuda a los sectores más desfavorecidos. La opción más factible era entonces pensar en una unificación de tales transferencias.

### 2.1.6) - Las políticas públicas como nudos del proceso social

Las políticas públicas son consideradas como “nudos”, en tanto la posición del estado frente a una cuestión estará influido por la toma de posición de otros actores siempre, pero éste tiene la particularidad de tener normas de cumplimiento obligatorios y el control de la coacción física, y porque la toma de posición del estado afecta más extensamente (en general) que las políticas privadas.

Aquí entonces se remarca que en la construcción de la cuestión socialmente problematizada está condicionada por la mirada de los diferentes actores intervinientes, como la iglesia, los medios de comunicación, organizaciones sociales (en este caso representados principalmente por el movimiento piquetero y el FRENAPPO) y el estado. En particular el estado tiene una mayor centralidad e importancia en esta construcción, debido a las consecuencias y condicionamientos que provienen de que ésta posición quede plasmada en la formulación de una política y sus normativas. Estas normas luego condicionarán al conjunto de la sociedad y a las relaciones sociales que se producen allí.

<sup>10</sup> El Diario Clarín suele publicar notas donde se da muerte a una persona “por un par de zapatillas”, “porque lavaba el auto en la vereda” o “para robarle 20 pesos”.

### **2.1.7) - Políticas públicas como generadoras de un doble proceso**

Las políticas públicas generan procesos internos en sentido horizontal y vertical, en este caso se refieren a las unidades y procesos burocráticos internos al estado. Cuando el estado define una toma de posición respecto a una cuestión tiene repercusiones horizontales, es decir, son tomas y reajustes de posición de otras unidades. Las verticales implican las competencias y asignación de recursos a unidades formalmente dependientes. Los procesos verticales suelen producir “cristalizaciones institucionales”, es decir, se crean aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes. El proceso burocrático, lo que ocurre en el interior del estado se relaciona más con la parte de ejecución, implementación de la política pública. Estas nuevas estructuras burocráticas que se generan a menudo tienen la capacidad para redefinir la política y la toma de posición del estado.

En el caso de la AUH no se creó una nueva unidad ya que el organismo executor, la ANSES, ya existía; lo que implicó esta política fue la adjudicación de nuevas funciones y la transferencia de recursos destinados para tal fin. La elección de este organismo se justificaba por la capacidad de gestión y recursos que contaba en su interior producto de la privatización de las AFJP y la creación del Fondo de Garantía de Sostenibilidad (Langou Diaz: 2012)

La ANSES, se creó mediante el Decreto 2741/91 como organismo descentralizado, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Está facultada para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares. Desde la implementación de la Contribución Única de la Seguridad Social, en el año 1992, ANSES también administra los ingresos del Fondo Nacional de Empleo. Dicho Fondo financia los Programas de Empleo, administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y las prestaciones del Seguro de Desempleo otorgadas por ANSES (ANSES: 2012).

Dentro de la ANSES entonces debió crearse al interior, un área específica y personal dedicado a la implementación de la política, por ejemplo para poder llevar adelante los controles del cumplimiento de las condicionalidades. En varias provincias se manifestó la necesidad de incorporar recursos humanos adicionales y con perfiles diferentes en varias oficinas y UDAI. La ANSES trataba con un público compuesto mayormente por jubilados y trabajadores registrados (empleados o des-

empleados) pero con la AUH el personal debió atender a madres y padres con mayor vulnerabilidad social y la cantidad de público aumentó de tal forma que se extendieron los horarios de atención (Langou Diaz: 2012).

El requisito de la presentación de la Libreta exigió un trabajo de articulación de la ANSES y organismos nacionales, se generó un Comité de Asesoramiento y una Mesa Interministerial entre ANSES, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud<sup>11</sup>, el Ministerio de Educación y el Ministerio del Interior (Díaz Langou, Forteza y Potenza, 2010). En algunos casos además se realizaron operativos para acercar la política en el territorio y en varias ocasiones se articuló con el Registro Civil, principalmente para facilitar los trámites de DNI de niños indocumentados que por no estar registrados no podían acceder a los beneficios de la política.

### **2.1.8) - Actores del proceso alrededor de una cuestión**

Otro punto a considerar es el cambio en la toma de posición de los diferentes actores intervinientes a lo largo del tiempo, esto significa volver a remarcar el enfoque de proceso, e implica además el reconocimiento de que algunos actores pueden “desaparecer” de la escena.

Por ejemplo la problemática de la pobreza fue un tema sobre el que se impulsaron diferentes iniciativas: del movimiento piquetero (cuya nueva modalidad de protesta se mantiene en la actualidad), de la Red Argentina de Ingreso Ciudadano (en adelante REDAIC) y la CTA a través del FRENAPPO.

Entre las iniciativas que esgrimían la REDAIC se destacaba la necesidad de modificar el sistema de asignaciones familiares y la CTA a través del FRENAPPO suponía tres medidas complementarias: 1) Seguro de Empleo y Formación para todos los jefes de hogar desocupados, 2) la universalización del haber mínimo para los adul-

11 La articulación del Ministerio de Salud era importante en tanto era requisito para los niños estar inscriptos en el Plan Nacer (que luego se transformó en el Programa SUMAR) sino contaban con obra social. El Plan Nacer/Sumar tiene como objetivos mejorar y explicitar la cobertura de salud y la calidad de la atención brindada a la población materno infantil sin obra social, al fortalecer la red pública de atención; incentivar el cambio cultural en la visión y gestión de la salud que priorice la estrategia de Atención Primaria de Salud (APS) y un desempeño eficaz del sistema; y contribuir a la reducción de las tasas de morbimortalidad materno infantil.

tos mayores y 3) la universalización de las asignaciones familiares a través de un complemento que alcanzaría a todos los excluidos del sistema de AAFP (IDEF-CTA: 2000).

En línea con la propuesta de Oszlak y O'Donnell la REDAIC fue un actor de menor visibilidad que luego desapareció de la escena, tal situación se relaciona con la falta de acuerdo social en el país respecto de las propuestas de ingreso ciudadano, como se mencionó antes Argentina tiene una larga experiencia en los PTIC y con éstos las contraprestaciones y condicionalidades (Arcidiácono, Carmona Barrenechea, Straschnoy: 2011)

El principal antecedente que reconoce la idea de aplicar un ingreso de ciudadanía integrado a una reforma tributaria lo constituye un proyecto de ley presentado en 1997 por Elisa Carca y Elisa Carrió, por entonces diputadas nacionales de la Unión Cívica Radical (UCR). El proyecto disponía la creación de un "Ingreso Ciudadano para la Infancia" (INCINI), consistente en el pago directo y en dinero de un ingreso, en cabeza de la madre, a todos los menores desde el cuarto mes del embarazo y hasta los 18 años de edad (Lo Vuolo, Barbeito: 2003).

Estas propuestas de Ingreso Ciudadano que pretendían intervenir en la cuestión de la pobreza no tuvieron la aceptación necesaria por esa larga tradición Argentina que asocia los derechos al empleo y en su defecto, a la contraprestación. En este contexto de falta de aceptación cultural los actores y sus presentaciones perdieron relevancia con el tiempo.

Durante el 2009 se intensificó el debate en torno a la universalización del sistema de AAFP con una fuerte presencia del Congreso Nacional (reflejada en seis proyectos legislativos sobre la temática) la Iglesia Católica y los medios de comunicación. Los tres actores, en un contexto de debilidad política del oficialismo y en el que los indicadores sociales exponían cierto deterioro en relación a la situación previa, contribuyeron a convertir la necesidad de modificar el sistema de asignaciones familiares en un tema legítimo de interés y opinión pública. (Pautassi et al: 2013)

## **2.2) - Contexto**

### **2.2.1) - Agenda de cuestiones**

En primer lugar, la agenda de cuestiones se relaciona con el poder relativo de cada actor ya que cada uno de ellos tiene diferentes prioridades según su perspectiva e intereses. Cada actor se encontrará ante cuestiones que le han sido más o menos impuestas por otros y ante las que no puede dejar de tomar posición. Al mismo

tiempo cada posición que adopte frente a cada cuestión estará influida por la agenda en su conjunto y por las posiciones adoptadas frente a otras cuestiones.

Así la determinación de qué cuestiones se intentará resolver, estará determinada por ejemplo por los intereses de cada actor y las alianzas con otros actores. Es importante entonces la recopilación de la composición de la agenda y la configuración de conflictos y coaliciones en que los actores de la cuestión se hallan involucrados.

Este tipo de contexto no se centra en la resolución del problema. En este sentido se remarca el hecho de que no todos los problemas se convertirán en cuestiones socialmente problematizadas, cuáles llegarán a tener importancia y luego requerirán de la intervención del estado dependerá del poder relativo de cada actor. En el caso del análisis de la agenda de cuestiones se deberán tener en cuenta cuáles eran las cuestiones socialmente problematizadas que estaban siendo visibles al momento del análisis del surgimiento del problema analizado la política pública.

En el caso del análisis de la AUH se puede mencionar que el problema de la pobreza tuvo una posición prioritaria en la agenda de cuestiones desde la década del 90 hasta la actualidad, esto explica el lema de campaña del presidente Mauricio Macri en las elecciones de 2015: "Pobreza cero". La problemática de la pobreza fue creciendo debido a la crisis económica, inicialmente se trató de restar importancia y disminuir la visibilización de la cuestión, las intervenciones y políticas implementadas eran puntuales, acotadas y con la idea de que sean transitorias.

Otras cuestiones de importancia eran la desigualdad de ingresos que llevaron a las Madres de Plaza de Mayo, (encabezadas por Hebe de Bonafini) a sostener una posición más dura de articulación de las demandas específicas de derechos humanos con una confrontación con los proyectos de reformas económicas y especialmente contra los procesos de achicamiento del Estado y ajuste del gasto público que esas reformas impulsaron.

En el año 1991, se produjo uno de los casos más resonantes de "gatillo fácil": la muerte de Walter Bulacio. El joven fue detenido el 19 de abril de 1991 y posteriormente hallado muerto en una comisaría a partir de allí se dio inicio a una serie de protestas, movilizadas especialmente por la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI) que intentaban denunciar y presionar a los jueces para que se logran condenas a los policías involucrados. Por último se realizaron reclamos de justicia y contra la impunidad (Pereyra: 2001).

El problema del desempleo fue creciendo en impor-

tancia, los sectores afectados tuvieron como respuesta nuevas redes alternativas de economía social. Por ejemplo el movimiento de fábricas y empresas recuperadas por sus trabajadores es como casi todos los movimientos sociales heterogéneo, pero parten de una situación particular vinculada al cierre efectivo o inminente de la unidad productiva y la opción de los trabajadores de resistir esta situación ocupando la empresa y buscando su reapertura. Esta experiencia en la Argentina de finales de la década del noventa tuvo un alcance y características significativas. Diversos estudios han destacado el alcance de la experiencia y analizado los desafíos que han enfrentado los trabajadores para la toma de decisiones colectivas, la organización de la producción y las implicancias identitarias (Retamozo: 2011).

Durante la presidencia de Fernando de la Rúa la cuestión de la pobreza seguía vigente pero el estallido de la crisis del 2001 y el crecimiento exponencial del problema que ahora afectaba a más de la mitad de la población hizo que la cuestión sea considerada por la sociedad en conjunto como prioritaria.

Entre 2003 y 2007 se sumaron dos nuevas cuestiones: la problemática ambiental y la inseguridad. En lo que refiere a la demanda socio-ambiental, esta se vio cristalizada en diversos reclamos contra la minería y las empresas transnacionales extractivas favorecidas por el esquema de negocios que les presentaba el país y los precios internacionales (Svampa, 2011). Por otro lado, en el año 2002 comienza una ola de secuestros que alertó a la población del problema de la inseguridad. Luego del asesinato de Axel Blumberg en 2004 se realizaron protestas masivas exigiendo más seguridad.

A partir del 2003 con el mejoramiento de indicadores sociales de pobreza e indigencia el tratamiento de la problemática por parte del estado fue virando desde la visión asistencialista hacia una de derechos. La cuestión de la pobreza seguía vigente en este período pero durante gran parte del 2002-2007 tenía más centralidad la cuestión de la inseguridad

Durante la gestión presidencial de Cristina Fernandez una de las protestas y movilizaciones se ligaron al conflicto con el campo quienes estaban en contra de las retenciones móviles en 2008. En este contexto al mismo tiempo se presentaban seis proyectos de ley en el Congreso que planteaban la necesidad de crear un fondo para destinar ingresos a los niños, niñas y adolescentes más pobre del país. La creación e implementación de la AUH en 2009 significó en términos concretos una respuesta del estado a la problemática de la pobreza.

En el año 2012 la preocupación por la inseguridad y la corrupción llevó a la movilización y protesta a través del cacerolazo. En el 2014 se visibilizaba el problema

de la insuficiencia del salario en los docentes y la policía, los primeros encararon el reclamo con paros y los segundos con protestas (La Nación: 2014).

### 2.2.2) - Estructura

En segundo lugar, los autores definen la estructura social como una descripción de la estructura productiva, régimen político, de la estructura de clases, grado de movilización y organización de las clases existentes en un momento dado, debe ser tomada en cuenta en cualquier análisis de política estatal. Este punto es importante en referencia a la centralidad que le dan los autores a la búsqueda de especificidad de los estudios en América Latina, en este sentido la configuración estructural no será la misma en todos los países y debe ser tomada en cuenta a la hora de contextualizar los procesos.

Para ejemplificar el análisis de la estructura social, en relación a la AUH, se puede pensar a la sociedad estructurada en clases sociales, haciendo referencia a los recursos que poseen en términos económicos especialmente. A la vista de esta estructura previamente conformada entonces, debe pensarse la implementación de la AUH.

La estructura se mantiene igual, considerando que la clase alta que no es la que recibe el beneficio obtiene protección social para los niños, niñas y adolescentes de sus familias a través de la mercantilización ya que sus ingresos lo permiten.

La clase media obtiene la seguridad para los más pequeños de la familia a través del régimen contributivo de asignaciones familiares, principalmente porque están en el mercado de trabajo de manera formal y mediante éste tipo de inserción aseguran por ejemplo una obra social (se plantea como una generalidad no es necesariamente que la AUH se excluyente para esta clase)

La clase baja es la que fue pensada como población objetivo en general. Hemos visto previamente desde la perspectiva de Oszlak y O'Donnell que estos autores hablan del estado como constitutivo de las relaciones de dominación presentes en el capitalismo y que necesariamente hay que pensar las políticas como intervenciones que pretenden producir un cambio de la realidad.

Ese cambio, sin embargo no se ve reflejado en la estructura de clases como tal sino en las condiciones de vida de aquellos sectores que se encuentran dentro de la clase baja (en particular aquellos más en el límite de la línea que divide la clase baja de la media). La AUH ha causado gran impacto en la capacidad de acceso de algunos bienes culturales (Ejemplo) aunque esto no da como resultado un cambio en la estructura de clases.

La misma sigue existiendo de la misma forma y en el mismo orden pero con algunos cambios cualitativos en su composición.

También podemos hacer mención de otra estructura social que se relaciona con la anterior, la estructura del mercado de trabajo y su segmentación de género. Para comprender el análisis debe hacerse mención de la desigualdad entre hombres y mujeres en lo que se conoce como sistema patriarcal. El patriarcado explicita una forma de autoridad basada en el hombre-padre como cabeza de familia y la mujer y los hijos como subordinados a esa autoridad (Reges: 2007). Aquí se hará foco en las consecuencias que se producen cuando a los hombres se les adjudica el espacio público (por ejemplo el salir de casa para trabajar) y a las mujeres, el privado (quedarse en casa para las tareas de cuidado).

En el año 2011 el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social publicó el siguiente fragmento:

*“El estudio de la participación en el mercado de trabajo muestra que los integrantes de los hogares beneficiados por la AUH no se han visto desincentivados en su participación en el mercado laboral. Más aún, hay indicios de un efecto positivo en las tasas de participación y de empleo en los varones de ciertos tramos etarios y solo se verifica una reducción en la actividad y el empleo en las cónyuges, las cuales se han retirado en una importante proporción de inserciones muy precarias del mercado laboral. Es importante aquí cuestionar si el retiro del mercado de trabajo en este tipo de inserción es necesariamente negativo” (MTESS: 2011).*

Retomando la propuesta de análisis de Oszlak y O Donnell aquí podemos pensar en la estructura del mercado de trabajo en relación con la estructura de género. Nuevamente se puede ver las limitaciones de la política para cambiar esa organización. La AUH es una política que transfiere masivamente recursos monetarios desde el Estado a una población extensa de mujeres. Sin embargo, esa dinámica no obedece a su condición de mujeres, sino de madres; lo que las transforma en una suerte de beneficiarias operativas en calidad de madres de un beneficio destinado a sus hijos e hijas. De esta forma las herramientas que tienen las políticas públicas para transformar la vida de las mujeres pobres con la transferencia de ingresos monetarios se neutraliza al hacerlo consolidando su rol cuidador (Bárcena: 2013).

Desde esta perspectiva, la AUH como política pública no cambiaría la estructura desigual de género porque los intentos de lograr mayor autonomía económica en las mujeres se ven condicionadas a cumplir los roles de reproducción ligados a las cuestiones de género previas, lo que termina en un refuerzo de la desigualdad. Analizar este tipo de contexto, la organización de la so-

cialidad a través de las relaciones desiguales de género ayudan a comprender entonces porqué persiste esa diferencia y cómo contribuyen las políticas públicas (en este caso la AUH) a mantenerla.

### **2.3) - Políticas públicas como contribuciones del Estado**

El problema fundamental para evaluar los impactos de una política pública radica en la gran dificultad de establecer rigurosas conexiones causales entre la política y un conjunto de efectos. Cuando se inicia el proceso de la política pública es muy difícil identificar y discriminar qué consecuencias o qué cambios responden a la política pública y las intervenciones formuladas y cuáles son efectos de los cambios de posición en la toma de posiciones de otros actores y su intervención.

Las políticas y sus procesos surgen en un tiempo histórico determinado y al mismo tiempo se configuran procesos paralelos y transversales que afectan la definición, formulación e implementación de cada una de ellas. Por lo tanto se genera una compleja gama de impactos que a su vez realimentan aquel proceso y contribuyen a llevarlo hacia nuevos nudos en los que tienen lugar nuevas políticas públicas.

La propuesta de Oszlak y O Donnell (1981) se concentra en la identificación de ciertos aspectos dinámicos de la problemática del estado y la sociedad que permiten registrar cambios en los parámetros que definen a la sociedad de manera global, de esta forma dejan de lado los aspectos cuantificables y medibles en los términos en los que comúnmente se pretende evaluar una política. Lo ideal sería analizar las modalidades de intervención de la política pública, las alianzas y conflictos que se establecen con otros actores, los variables grados de autonomía o subordinación entre esos actores y el estado, y las consecuencias generales de esas intervenciones para el rumbo futuro de procesos vinculados a la cuestión inicial.

Los autores remarcan que es de vital importancia el estudio de las políticas estatales en América Latina pero que no es conveniente estudiar las políticas públicas y sus impactos aislados del contexto. En cuanto al contexto, éste también se construye y se recorta, es importante analizar las características del lugar y el momento en el que surge una cuestión socialmente problematizada. El análisis de políticas estatales incluye un proceso del que forman parte las políticas privadas y deben ser tenidas en cuenta en el análisis. Finalmente, aunque es difícil, es posible identificar el contexto e impactos de las políticas públicas con el fin de mejorar su compromiso

teórico y controlar su resultado.

## Comentarios finales

La propuesta de análisis de Subirats tiene dos ventajas. En primer lugar permite tomar en consideración la existencia de círculos de retroalimentación a lo largo de todo el proceso, la coherencia entre las distintas fases, su adecuación y pertinencia. En segundo lugar permite reducir la complejidad del estudio por la división en etapas, de otra forma el análisis podría resultar muy extenso.

En cuanto a las limitaciones, a veces la propuesta secuencial puede llevar a errores, ya que en la realidad puede no presentarse de manera estrictamente cronológica. En este sentido no se puede establecer un modelo causal estricto entre las diferentes etapas. Tiene una mirada centrada en el estado y desde arriba hacia abajo, presta poca atención a los actores y su contexto. Finalmente plantea un límite en el análisis secuencial porque no permite el análisis de ciclos simultáneos o incompletos.

Esta propuesta analiza las políticas públicas como un ciclo concentrándose en diferentes etapas analíticas que permiten identificar de modo simple un primer momento de surgimiento del problema, un proceso de incorporación en la agenda de gobierno, un proceso de implementación y ejecución; y finalmente, la comprobación en la realidad de que los resultados esperados se han conseguido con la evaluación

La propuesta de Oszlak y O'Donnell es complementaria a ésta porque plantea el ejercicio de un análisis mucho más profundo de aquello que Subirats presenta como el surgimiento del problema mientras se concentra menos en la propuesta de evaluación tradicional o convencional.

Los mayores aportes de Oszlak y O'Donnell y su perspectiva pueden resumirse en tres puntos. El primero es que la propuesta demuestra interés por demostrar el grado de especificidad que requiere el análisis de las políticas públicas en América Latina. El segundo es que permite analizar a más actores sociales, al concentrarse en la cuestión socialmente problematizada se puede realizar un análisis más profundo, e identificar actores presuntamente secundarios que pueden convertirse luego en centrales o; por el contrario, desaparecer. Finalmente la incorporación del contexto en sus dos planos (como agenda de cuestiones y a través de su estructura) incorpora otros ejes de análisis complementarios que permiten profundizar el conocimiento del surgimiento de las cuestiones socialmente problematizadas.

De esta forma, esta teoría permite identificar y justificar de forma muy clara, la posición intermedia que adoptan los autores respecto de los principales enfoques en el estudio de las políticas públicas. Oszlak y O'Donnell intentan presentar una alternativa que supere las conocidas propuestas de análisis que ven a las políticas públicas como resultado de las demandas sociales de ciertos grupos y aquellas que las miran sólo en función de los impactos que éstas producen.

A través de los ejemplos pudimos ver como el estado, actúa por un lado condicionado por el contexto pero al mismo tiempo condiciona la realidad social. Aquí observamos dos cuestiones previamente analizadas y defendidas por los autores:

1- El papel del estado como co-constitutivo del orden social

2- Su carácter contradictorio en la que necesariamente debe cumplir dos funciones: legitimar sus políticas (con sus relaciones sociales preexistentes) y permitir la acumulación, lo que le lleva a seguir manteniendo una estructura desigual, o más específicamente relaciones desiguales, asimétricas que demuestran un tipo de dominación.

La propuesta de Subirats et al. (2008), plantea un recorte en el análisis de las políticas públicas que resulta más manejable y en este punto le lleva cierta ventaja a la propuesta de Oszlak y O'Donnell (1981). El análisis de las políticas públicas de la primer propuesta se concentra en un enfoque en el que prima la acción del estado y sus consecuencias, necesita de un momento de identificación de resultados, es el momento de ver si después de la intervención del estado se cambió la realidad que se veía como problemática, en qué medida y con qué recursos.

Mientras Subirats habla de una fase de evaluación, Oszlak y O'Donnell plantean el análisis de las contribuciones de las políticas públicas del estado, pero el reconocimiento de la complejidad y de los factores que intervienen en la propuesta de análisis hace de la tarea casi un imposible y es por esto que su propuesta tal vez se concentre más en los procesos de surgimiento y desarrollo de las cuestiones que en la de evaluación.

Ambas propuestas son interesantes, la elección de una propuesta u otra tendrá que ver con el tipo de análisis que se pretende realizar y en qué se desea profundizar. La tendencia hacia una elección también estará condicionada por el tiempo de vida de la política pública a analizar, quizás cuando sea muy reciente sería más conveniente, pensarlo en los términos de Oszlak y O'Donnell porque no se tendrían datos suficientes para analizarlos en función de un ciclo completo y mucho menos realizar una evaluación.

Por otro lado, al ser ambas propuestas complementarias y no contradictorias el ideal sería poder utilizar las herramientas conceptuales y metodológicas de ambas para generar un análisis más profundo. Los elementos o recortes metodológicos deberán tener en cuenta entonces cuál es el marco que mejor se adecúa a la política pública seleccionada.

## **Bibliografía:**

Althabe F, Mazzoni A, Gibbons L, Colaci D.: “Evaluación de los beneficios generados en el ámbito de la salud por la relación entre Plan Nacer y otras direcciones gubernamentales en la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación por Embarazo (AxE)”. Ministerio de Salud de la Nación y Banco Mundial. Año 2012. Fecha de consulta 30/04/2019. Disponible en: <https://www.iecs.org.ar/portfolio/evaluacion-de-los-beneficios-generados-en-el-ambito-de-la-salud-por-la-relacion-entre-plan-nacer-y-otras-direcciones-gubernamentales-en-la-implementacion-de-la-asignacion-universal-por-hijo-auh-y-l/>

ANSES: “Libreta de la Asignación Universal por Hijo”. Fecha de consulta: 26/04/2019. Disponible en: <https://www.anses.gob.ar/tramite/libreta-de-asignacion-universal>

ANSES, Dirección de Comunicaciones: “Informe de Prensa” (16/07/2015). Disponible en: [http://www.anses.gob.ar/archivos/gacetilla/bossio\\_RadioMitre\\_Longobardi.pdf](http://www.anses.gob.ar/archivos/gacetilla/bossio_RadioMitre_Longobardi.pdf)

Arcidiácono, Pilar; Carmona Barrenechea, Verónica; Straschnoy, Mora: La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal? El artículo ha sido publicado por la Revista Margen, Número 61, Junio 2011. Ver en: <http://www.margen.org/suscri/margen61/straschnoy.pdf>

Auyero, Javier: “La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo”. Akemi. Cuestiones de Sociología, 2003.

Bárcena, Alicia: “Los bonos en la mira: Aporte y carga para las mujeres”. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL. Naciones Unidas 2013. (15/06/2015) Disponible en: [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/49307/2012-1042\\_OIG-ISSN\\_WEB.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/49307/2012-1042_OIG-ISSN_WEB.pdf)

Bellof, Mary: “Constitución y derechos del niño”. Editores del Puerto, Buenos Aires, 2005. Disponible en: <http://new.pensamientopenal.com.ar/sites/default/files/2011/08/35beloff.pdf>

Bertrán, Cecilia; Fernández, María Soledad; Lacasta, Laura; Lapegna, Alejandra; Linietsky, Paula; Rodríguez Nardelli, Ana Lis; Scaltritti, Mabel; Servidio, Juan; Sola-

no Varela Julieta; Vigna, María: “Ciencias Sociales: Construir Futuro con trabajo decente, Seguridad Social”. *Verbadicendi Desarrollos Editoriales* Mayo de 2012. Fecha de Consulta: 02/05/2019. Disponible en: [http://www.trabajo.gov.ar/downloads/domestico/explora\\_SeguridadSocial.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/domestico/explora_SeguridadSocial.pdf)

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

Castro, Marta: “Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)”. Impreso en Argentina. Primera edición: noviembre 2011. Fecha de consulta: 30/04/2019. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005656.pdf>

CELS: “La protesta Social en la Argentina durante Diciembre de 2001”. Documento elaborado por el Centro de Estudios Legales y Sociales, actualizado al 1º de marzo de 2002 y presentado el 8 de marzo de 2001 en una Audiencia sobre la situación general de derechos humanos en Argentina, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Disponible en: [http://www.cels.org.ar/common/documentos/protesta\\_social\\_en\\_argentina\\_mar2002.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/protesta_social_en_argentina_mar2002.pdf)

Cetrángolo, Oscar y Curcio, Javier: “Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo 2017”, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales, diciembre de 2017

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina: *La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación*, diciembre de 2010. Documento de Trabajo N°7. Colección CIFRA. (20/12/2013) Disponible en: [http://www.cta.org.ar/IMG/pdf/coleccion\\_cifra\\_3.pdf](http://www.cta.org.ar/IMG/pdf/coleccion_cifra_3.pdf)

CEPAL: *La protección social de cara al futuro: “Acceso, financiamiento y solidaridad”*. Capítulo V: *Programas sociales* (23/04/2019). Disponible en:

[https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39245/Proteccion\\_social\\_de\\_cara\\_al\\_futuro.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39245/Proteccion_social_de_cara_al_futuro.pdf)

Clarín: “La protesta social: Pagarán los alimentos con Lecop: Para frenar los saqueos, el Gobierno reparte comida”. Fecha de publicación: 19/12/2001. Disponible en:

[https://www.clarin.com/politica/frenar-saqueos-gobierno-reparte-comida\\_0\\_HyBzEBIIRFe.html](https://www.clarin.com/politica/frenar-saqueos-gobierno-reparte-comida_0_HyBzEBIIRFe.html)

Clarín: “Cuánto dejaron de cobrar jubilados y beneficiarios de la AUH por el cambio de fórmula”

Publicado el 01/01/2019. Disponible en: <https://www.msn.com/es-ar/noticias/otras/cuanto-dejaron-de-cobrar-jubilados-y-beneficiarios-de-la-auh-por-el-cambio-de-fórmula/ar-BBRGejp>

Cravino, María Cristina. *Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones*. En NEUFELD, María Rosa y otros. *Antropología social y política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA), 1999.

Danani, Claudia; Hintze, Susana: *Políticas sociales y derechos en la Argentina: La seguridad social en la última década. La universidad interviene en los debates nacionales*. Edición del día jueves 10 de octubre de 2013 • Número 08. Disponible en: [http://www.ungs.edu.ar/ms\\_ungs/wpcontent/uploads/2013/10/Suplemento\\_UNGS\\_08\\_web.pdf](http://www.ungs.edu.ar/ms_ungs/wpcontent/uploads/2013/10/Suplemento_UNGS_08_web.pdf)

Foglia, Carolina (2014). “Estado y políticas públicas en Argentina”. Clase 5, del Módulo 2 “Sociedad Civil, Estado y Políticas Públicas” de la Diplomatura Virtual en Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas. UNGS. (Ver Parte 3, pág. 12 en adelante).

Gold, David, Lo, Clarence y Olin Wright, Erick (1982): *Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado*. En SONNTAG, RUDOLPH y VALECILLOS, HÉCTOR. *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. Ed. Siglo. XXI. México.

Gomez Puchetta, Darío y La Serna, Carlos: “Capítulo 4: La Asignación Universal por Hijo en la transformación del mundo del trabajo”. En: *Los imaginarios estatales bajo la experiencia kirchnerista*; compilado por Carlos La Serna. 1a ed. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 2015. Disponible en: <https://blogs.unc.edu.ar/doctoradoaypp/files/imaginarios-estatales.pdf>

Información Legislativa: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (22/04/2019) Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anejos/3500039999/39880/texact.htm>

Información Legislativa: “Ley Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes” Centro de Documentación e Información. Ministerio de Eco-

nomía y Finanzas Públicas. (15/06/2015) Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anejos/110000-114999/110778/norma.htm>

Información Legislativa: "La Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes Frente a la Explotación Laboral, Sexual, la Trata, el Tráfico y la Venta". Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Secretaría de Derechos Humanos. (15/06/2015) Disponible en: [http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos\\_gobierno/actosdegobierno8-3-2010-1.htm](http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno8-3-2010-1.htm)

La Nación: "Los paros generales y las grandes protestas en la era K". Fecha de publicación: 10 de abril de 2014. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/los-paros-generales-y-las-grandes-protestas-en-la-era-k-nid1679575>

La Nación: "La mesa del diálogo Argentina". Fecha de publicación 2 de marzo de 2002. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/la-mesa-del-dialogo-argentino-nid377724>

Langou, Díaz Gala: La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales. Documento de Trabajo N°84. CIPPEC marzo de 2012.

Díaz Langou, Gala; Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, Fernanda: "Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político institucionales en la gestión", Documento de Trabajo N°45, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2010.

Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura; Rodriguez, Corina: "La pobreza... de la política contra la pobreza". Ciepp Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. Primera edición: octubre de 1999. Primera reimpresión: mayo de 2004. Buenos Aires, Argentina. Fecha de consulta: 20/07/2019. Disponible en: <http://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/libros/pobreza%20da%20edicionb.pdf>

Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto: El "ingreso ciudadano" en la agenda de políticas públicas de la Argentina. REDAIC: Buenos Aires, 27 de mayo de 2003. Disponible en: <https://www.ingresociudadano.com.ar/breve-historia/>

Maldonado, Manuel: "La pobreza de los medios de comunicación". Más poder local, ISSN-e 2172-0223, Número 30, Enero 2017 (Ejemplar dedicado a: La puja

por las Agendas. Políticos, periodistas y sus públicos), págs. 52-55. Fecha de consulta: 20/07/2019. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5788526>

Mapa del Estado: "Organismos". Dirección Nacional de Diseño Organizacional. Fecha de consulta: 24/04/2019). Disponible en: [https://mapadestado.jefatura.gob.ar/organismos\\_oescalar.php?idu=630](https://mapadestado.jefatura.gob.ar/organismos_oescalar.php?idu=630)

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: "Asignación Universal por Hijo en la Argentina". Secretaría de Política Económica. Subsecretaría de Producción Económica. Nota Técnica Perteneciente al informe económico N° 70 del cuarto trimestre de 2009. (15/07/2013) Disponible en: [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/notas\\_tecnicas/23%20NOTA%20TECNICA%20Empleo%20e%20Ingresos%20inf%2070.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/23%20NOTA%20TECNICA%20Empleo%20e%20Ingresos%20inf%2070.pdf)

Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social: "Resumen de la Evaluación: Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo". Programa de Evaluación de Políticas Públicas. Año 2017. Fecha de consulta 18/04/2019. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/re\\_asignacion\\_universal\\_por\\_hijo\\_evaluacion\\_del\\_impacto\\_en\\_los\\_ingresos\\_de\\_los\\_hogares\\_y\\_el\\_mercado\\_de\\_trabajo\\_ft.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/re_asignacion_universal_por_hijo_evaluacion_del_impacto_en_los_ingresos_de_los_hogares_y_el_mercado_de_trabajo_ft.pdf)

Szenker, Daniel: Programa Familias por la Inclusión Social, un análisis comparado. Documento de trabajo 71. CIEPP Centro interdisciplinario para el estudio de políticas públicas. Noviembre de 2009.

Pereyra, Sebastián: "Las protestas de derechos humanos en la Argentina de la consolidación democrática 1989-1998". "Prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin American Studies Association, Washington DC, September 6-8, 2001." Fecha de consulta: 20/07/2019. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/PereyraSebastian.pdf>

Quintar, Aída: Experiencias asociativas y participación ciudadana en contextos de pobreza y exclusión en la Región Metropolitana de Buenos Aires. San Miguel: Instituto del Conurbano, UNGS, 2002 (en prensa).

Quintar, A. Calello, T. Fritzsche, F. Movimientos piquetes de trabajadores desocupados y asambleas vecinales autoconvocadas. Elementos para un análisis de las nuevas formas de la protesta social en Argentina. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, vol. VI, n° 119 (103), 2002. [ISSN: 1138-9788] <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119103.htm>

Retamozo, Martín: "Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina" *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Volumen 10, N° 28, 2011, p. 243-279. Disponible en: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682011000100014](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682011000100014)

Rodriguez Enriquez, Corina: Los programas de Transferencias de Ingresos Condicionados ¿Por dónde anda Latinoamérica? Santiago de Chile, noviembre 2011. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5836/1/S1100854\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5836/1/S1100854_es.pdf)

SUTEBA: "14, 15 Y 16 DE DICIEMBRE: CONSULTA POPULAR DEL FRENAPO" Secretaría de Formación Político Sindical, Libro "Clase Trabajadora, nuestra historia". Disponible en: <https://www.suteba.org.ar/14-15-y-16-de-diciembre-consulta-popular-del-frenapo-11579.html>

Svampa, M. (2011) «Argentina, una década después. Del 'que se vayan todos' a la exacerbación de lo nacional-popular», Nueva Sociedad, 235.

VILAS, Carlos (2007): ¿Hacia atrás o hacia adelante? – La revalorización del Estado después del "Consenso de Washington", *Perspectivas Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 32, jul-dez.





# **Brechas de género y segmentación en el empleo público nacional. Un análisis a partir de la Base Integrada de Empleo Público, 2012-2020**

Estudiantes:  
Emanuel López Méndez y Gerardo Ramon Díaz

Universidad  
UNGS

## **1. Introducción**

Las desigualdades de género se han instalado como problema público en las agendas estatales visibilizando las diferentes brechas del acceso de las mujeres tanto a la participación política, económica como social. En Argentina, desde la ley de cupo femenino de 1991 que amplió la participación de las mujeres en el Poder Legislativo, diferentes iniciativas han promovido la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en los tres poderes del Estado. En palabras de la actual Ministra de Mujeres, Género y Diversidad, si no se incorpora la perspectiva de género en las normativas y programas, se reproducen las violencias y desigualdades<sup>1</sup>.

En este artículo nos proponemos visibilizar y analizar la evolución de las desigualdades de género en la composición del empleo público en los ministerios del poder ejecutivo nacional. El empleo público es un factor clave para la construcción de capacidades de gestión ya que en su composición se ponen en juego el alcance y los impactos de las intervenciones de los distintos organismos. Más aún, los recursos humanos son relevantes a la hora de solucionar los problemas que estas políticas pretenden abordar y el desarrollo de estos recursos humanos para fortalecer las capacidades estatales no puede pensarse en el marco de relaciones desiguales.

La composición de género del empleo público tiene un carácter desigual entre los ministerios y dentro de ellos. Existen ministerios feminizados y otros masculinizados, con más mujeres o varones respectivamente. A su vez, dentro de cada ministerio pueden observarse diferencias verticalmente en la composición de género, es decir, entre el escalafón de los empleados públicos y las autoridades superiores del ministerio. La desigualdad en la composición de los recursos humanos

<sup>1</sup> Entrevista a Elizabeth Gómez Alcorta, ministra de las Mujeres, Géneros y Diversidad, en el Periscopio, UNITV. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=FPbSUBiSOLw>

del sector público no es estática en el tiempo y presenta diferencias entre los ministerios. Es por esto que se debe mirar al Estado a través del tiempo y de manera desagregada para lograr una mejor comprensión de las desigualdades presentes.

Por último, es necesario tener en cuenta que la presencia de mujeres en los distintos ministerios, y especialmente en lugares de decisión, no es una condición suficiente para que la tarea efectiva de esos ministerios incluya una perspectiva de género. Tampoco es garantía de que se reduzcan otras desigualdades en los espacios de trabajo ni dejen de operar otras dificultades para el ingreso, ascenso y desarrollo de las carreras en la administración pública. Sin embargo, la participación de mujeres en las distintas jurisdicciones y jerarquías sí se presenta como una condición fundamental para tener un Estado que no reproduzca hacia adentro las desigualdades de género y que pueda pensar e implementar políticas que no las reproduzcan en la sociedad.

El objetivo del presente trabajo es analizar la dinámica en la segmentación horizontal y vertical en la composición de género del empleo público en los ministerios de la Administración Pública Nacional en los años 2012 a 2020 a partir de la Base Integrada de Empleo Público (BIEP). Para esto, en primer lugar, abordaremos la situación de la desigualdad de género en el mercado de trabajo de la Argentina, poniendo el foco en el sector público. En segundo lugar, presentaremos los conceptos generales y la metodología que nos permitirán analizar la desigualdad de género. En tercer lugar, se realizará un análisis de la segmentación horizontal y vertical del empleo público y por último se presentarán algunas conclusiones y se plantearán futuras líneas de trabajo.

## **2. De brechas y cupos. Desigualdades de género en el mercado de trabajo**

Existe una creciente bibliografía respecto a las desigualdades de género en el empleo privado. En primer lugar, cabe destacar la menor participación de las mujeres en el mercado de trabajo y en Argentina puede verse una fuerte segmentación horizontal del empleo privado. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, para 2018 el 60% de las mujeres trabajaba en cuatro sectores: comercio (18%), trabajo doméstico (16%), educación (15%) y salud (9%). En algunos de estos sectores, representan más de la mitad del empleo: trabajo doméstico (97%), educación (75%) y salud (69%). Los techos de cristal también son un problema evidente en Argentina: a pesar de poseer un mayor nivel educativo que los varones, las mujeres tienen una participación menor en puestos de jefatura y dirección

en el ámbito empresarial. A su vez, llama la atención la distribución desigual en los puestos de acuerdo con la calificación: las mujeres se concentran en los empleos de calificación profesional y sin calificación, mientras que los varones se concentran en puestos operativos (Díaz Langou et.al., 2019).

A diferencia del empleo privado, la bibliografía e información disponible sobre la desigualdad de género en el empleo público es más reducida. En general las investigaciones se han centrado en los puestos más altos de la administración pública sin explorar las desigualdades de género en los empleados públicos. D'Alessandro y coautores (2017) señalan que desde 1983 a 2017 solo hubo 16 ministras y 154 ministros varones y que a mayor jerarquía se encuentra una menor proporción de mujeres. El contraste con la composición demográfica es fuerte ya que son mujeres: el 10% de las ministras desde 1983, el 40% de las trabajadoras, el 50% de la población y el 60% de las estudiantes y graduadas universitarias. En este artículo también refieren a la segmentación horizontal al indicar que las pocas carteras ministeriales a cargo de mujeres fueron en su mayoría en Desarrollo Social, Salud y Educación, solo una en Economía.

Durante el 2020 la Secretaría de Gestión y Empleo Público realizó dos publicaciones (2020a, 2020b) que abordaron este tema de manera agregada para toda la administración pública. En la actualidad, aún sin normas que expliciten la preferencia de un género sobre el otro en el ingreso y posterior ascenso, se puede contemplar la existencia de una clara diferenciación en la ocupación de los cargos, por lo que en los informes se concluye que la brecha de género existe a pesar de que no exista una discriminación en la normativa. En estos informes, que utilizan la misma fuente que este trabajo, se destaca que el personal civil se encuentra distribuido en partes iguales de varones y mujeres, pero que en las autoridades superiores el 78% son varones y la brecha es mayor a medida que se asciende en la escala jerárquica. Además, aportan algunas hipótesis relevantes para estos resultados:

- Reproducción en los criterios de reclutamiento con sesgo de género: como los cargos más altos se ocupan mayoritariamente con varones se verifica un reclutamiento sesgado.
- Autolimitaciones de las mujeres derivadas de las diferencias sociales entre el balance que realizan varones y mujeres sobre el tiempo dedicado al mundo público y al privado.
- Formas masculinizadas del ejercicio del rol derivado de los cargos: distinción entre posición y rol. Como las posiciones se ocuparon tradicionalmente por

varones, el ejercicio del rol que se desprende de esas posiciones está muy asociado a atributos socialmente percibidos como masculinos que no resultan atractivos para las mujeres.

Tanto en el sector público como en el privado, existen ciertos elementos que se consideran determinantes para poder comprender esta diferenciación, entre los que están: la desigualdad en el acceso a la educación, la temprana inclusión de las mujeres en trabajos con alta informalidad (como pueden ser los puestos de maestranza y servicios generales en el sector público o en el de servicios domésticos del sector privado), las interrupciones en el desarrollo de las carreras por la maternidad, la mayor participación de las mujeres en tareas domésticas no remuneradas y su consecuente demora en alcanzar mayores niveles de formación o inserción en trabajos de menor carga horaria, entre otros motivos. Como el corolario de todos estos elementos, debemos resaltar dos consecuencias muy notorias; la primera es que el género femenino es muy proclive a conseguir puestos de trabajos de menor calidad, alto grado de informalidad y baja remuneración. La segunda es que entre las mujeres ocupadas el nivel educativo tiene un peso relativo mayor que entre los varones, lo cual indicaría una mayor dificultad para la inserción laboral en las mujeres con menor nivel educativo (Sconfianza, 2016).

El Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Díaz Langou, 2019) señala a partir de la EPH que hay una fuerte masculinización en los puestos de jefatura y dirección en sectores públicos, los servicios sociales, los auxiliares de la salud y de educación. Esta masculinización en los puestos jerárquicos no se corresponde con la alta presencia que tienen las mujeres en los puestos que no son de jefatura ni de dirección.

Las conclusiones antes presentadas contrastan con la normativa existente. El Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, homologado por el decreto 214/2006, habla explícitamente de que debe existir igualdad de trato por razones de género al momento de la selección y ascenso de los trabajadores (Art 57). Además, se establece el derecho de los trabajadores a la no discriminación con pretexto de raza, etnia, género, sexo, orientación o preferencia sexual, ideología, actividad gremial, opinión, religión, edad, caracteres físicos, condición social o económica o cualquier circunstancia que implique menoscabo, segregación y/o exclusión (Art 34). Por último, cabe destacar que en el artículo 121 las partes del Convenio Colectivo de Trabajo subscriben los principios enunciados en la Convención sobre la Eliminación de Todas

las Formas de Discriminación contra la Mujer y para alcanzarlos “adoptarán las medidas necesarias, sean éstas permanentes o de carácter temporal, para evitar y suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones, y convienen en promover la equidad de género en el empleo como parte activa del principio de igualdad de oportunidades”.

En este sentido, el informe de la Secretaría de Gestión y Empleo Público (2020b) afirma que es importante desarrollar políticas activas que ayuden a la incorporación de las mujeres en la administración pública, especialmente en los cargos de jerarquía y las autoridades superiores de la administración pública. Es necesario hacer notorio en el nivel público, la presencia y el accionar de las mujeres que se encuentren ocupando esos lugares y/o puestos, para exponer ante la sociedad un cambio en el modo del ejercicio de la función pública y evidenciando que existen otras formas de ejercer el poder.

Según Ríos (2006) el establecimiento de cupos es una de las maneras en las que se buscó romper estas disparidades en la cantidad de mujeres en diversos ámbitos. Desde este punto de vista, se vuelve necesario tomar acciones de discriminación positiva en las que el Estado provoque las condiciones efectivas de igualdad de oportunidades para poder acceder a puestos de poder dentro del país. Según la autora, las experiencias recogidas en los países que han tomado la decisión de implementar las “cuotas de género” han sido muy satisfactorias, mostrando un ritmo más acelerado en la incorporación de miembros del género femenino en sus respectivos Congresos con relación a los países que no han llevado a cabo estas medidas. En el caso de Argentina, aunque la administración pública nacional no cuenta con ninguna normativa que asigne a las mujeres un cupo en el ingreso y desarrollo de carreras del SINEP o en las autoridades superiores, existe legislación que establece cupos para empleados o cargos electivos por distintas razones.

En primer lugar, en el ámbito sindical la Ley 25.674 establece un cupo de mujeres delegadas en cada unidad de negociación colectiva en función de la cantidad de trabajadoras en la rama o actividad que se trate. Además, se establece un cupo del 30% de representación femenina en los cargos electivos cuando el número de mujeres alcance o supere ese porcentaje sobre el total de trabajadores. Por otro lado, en el ámbito legislativo se dictó en 1990 la Ley 24.012 que estableció un 30% de participación de mujeres en las listas legislativas y con la ley 27.412/17 se amplió el cupo al 50% y se estableció que el orden debe ser secuencial e intercalado. En lo que respecta al empleo público también exis-

ten disposiciones que establecen cupos mínimos para distintas poblaciones. En primer lugar, con el decreto 720/20 se estableció que las personas travestís, transexuales y transgénero, que reúnan las condiciones de idoneidad, deberán ocupar cargos en el sector público nacional en una proporción no inferior al 1% del total de los cargos, porcentaje que se aplica en todas las modalidades de contratación vigentes. Por otro lado, la ley 25.689/02 creó el Sistema de Protección Integral de los Discapacitados que alcanza a los tres poderes políticos, los organismos descentralizados y autárquicos dependientes del Estado, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos. A estas organizaciones se las obliga a contratar a personas con discapacidad, que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no menor al 4% de la totalidad de su personal. Además, se establece que el Estado asegurará que los sistemas de selección de personal garanticen las ayudas técnicas y los programas de capacitación y adaptación necesarios para una efectiva integración de las personas con discapacidad a sus puestos de trabajo.

Por último, en el nivel subnacional cabe destacar como hecho inédito, la reciente ley de paridad sancionada por la legislatura de Entre Ríos en la que se estableció el principio de paridad de género en los tres poderes políticos y distintas organizaciones civiles provinciales. De esta manera se garantiza la presencia de la paridad con un 50% de varones y 50% de mujeres en todos los cargos electivos de los tres poderes del Estado Provincial, partidos políticos, organizaciones civiles, consejos y colegios profesionales.

### **3. Metodología y dimensiones de análisis**

En el presente trabajo se utiliza la Base Integrada de Empleo Público (BIEP) elaborada por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Esta fuente de información permite una aproximación de manera agregada a nivel organismo de la Administración Pública Nacional. Aquí solo observaremos al personal de la administración central de los ministerios, sin contar el que pertenece a los organismos desconcentrados o descentralizados. A su vez, la BIEP nos permite identificar el escalafón al que pertenecen los empleados públicos y se tendrán en cuenta el escalafón del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) y el de Autoridades Superiores. El primero alcanza al 54,74% de los empleados civiles de la administración pública central y es el principal escalafón de la carrera.

El segundo comprende a los cargos políticos del gabinete nacional, como los/as ministros/as, secretarios/as y subsecretarios/as de Estado y se trata de solo el 0,46% del personal civil de la administración pública central. Por último, debe señalarse que la BIEP utiliza una codificación binaria del género de los y las empleadas. Por este motivo nos expresamos en términos de mujer/varón y feminizado/masculinizado, pero esto no desconoce la existencia de personal cuyo género no estuviese siendo contemplado por limitaciones de las fuentes de información.

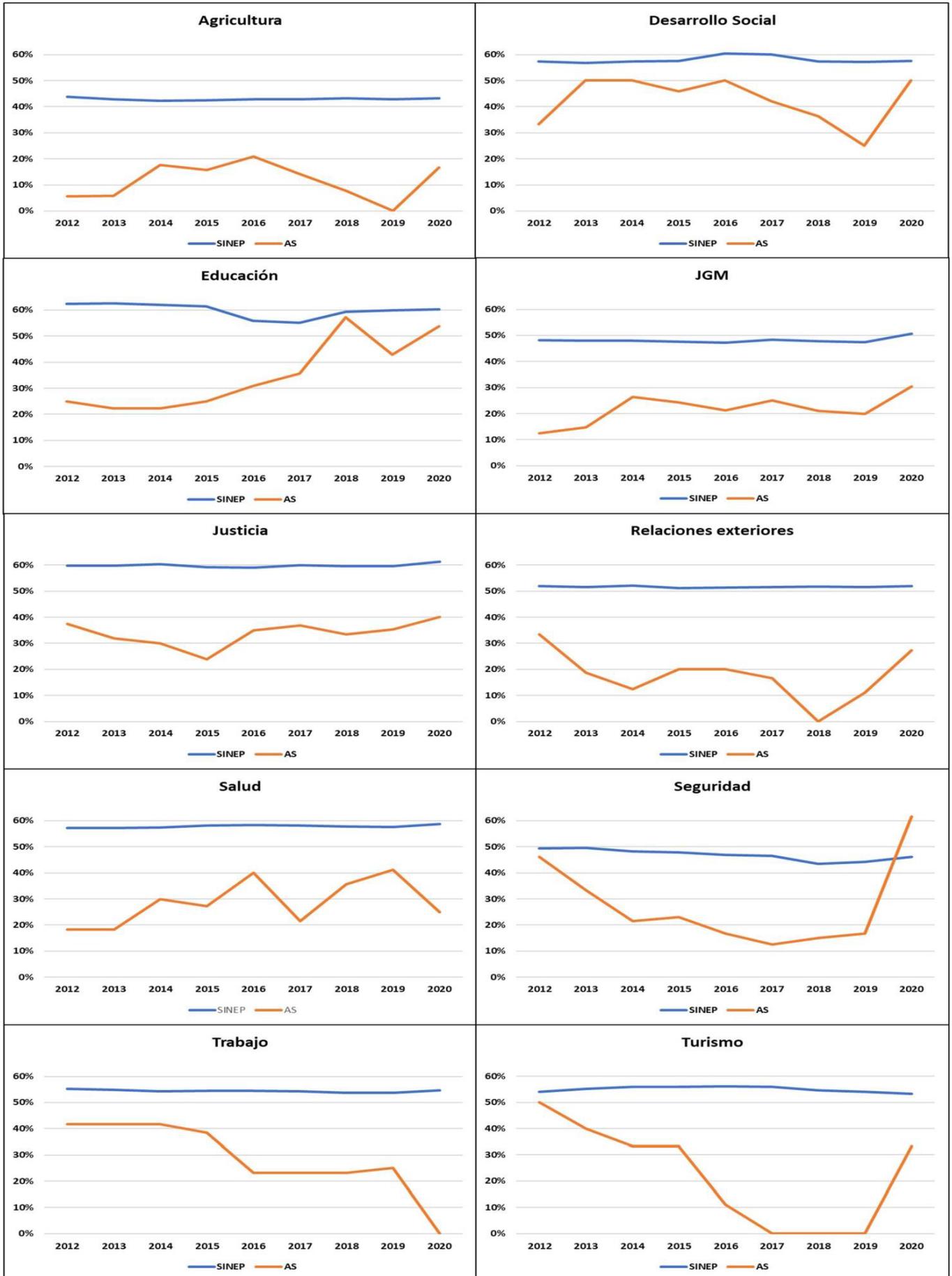
La información se analiza en función de dos variables clave para considerar la desigualdad de género en el mercado de trabajo: la segmentación horizontal y la segmentación vertical del trabajo (Barrancos, 2011). La segmentación horizontal se refiere a la división social del trabajo de acuerdo con el género de las personas. Esto genera dinámicas en las que hay trabajos feminizados (por ejemplo: trabajo doméstico, tareas de cuidado, enseñanza) y otros masculinizados (por ejemplo: construcción, industria, transporte). Esta segmentación suele estar naturalizada y poco atendida, e inclusive suelen existir prejuicios de que varones y mujeres son más aptos/as para determinados trabajos y no otros. Sin embargo, tras esta segmentación se ocultan procesos de discriminación y precarización de las mujeres.

Por otra parte, la segmentación vertical, también conocida como “techo de cristal”, refiere a la escasa presencia de mujeres en puestos de poder y las barreras que se encuentran en el desarrollo de sus carreras. Generalmente, este fenómeno se hace más evidente a medida que se asciende: a mayor jerarquía, menor la proporción de mujeres. Este fenómeno puede ser explicado por diversas razones entre las que se encuentra la menor visibilización de las contribuciones femeninas por parte de los varones que ocupan los puestos de jerarquía, la dificultad de los sistemas de ascenso “objetivos” para tener en cuenta la maternidad y la esfera doméstica en la carrera laboral y los prejuicios respecto a que las mujeres pueden cumplir menos o no sirven para puestos de mando (Barrancos, 2011).

Para explorar la primera dimensión, la segmentación vertical, se observará la brecha que existe en la proporción de mujeres en el escalafón SINEP y en el de Autoridades Superiores. Esta brecha se analizará para todos los ministerios en los años 2015, 2019 y 2020 y la evolución 2012-2020 de los ministerios que lo permitan hacer de manera consistente. De esta manera podrán verse no solo cambios entre los distintos gobiernos sino también las dinámicas de largo plazo en la composición del empleo público.

Por su parte, para analiza la segmentación horizon-

Gráfico 1. Mujeres en ministerios seleccionados por escalafón(%). Años 2012-2020



Fuente: elaboración propia en base a Base Integrada de Empleo Público

tal se buscará identificar qué ministerios se encuentran feminizados y cuáles masculinizados. Se tomará la situación a marzo de 2015, 2019 y 2020, de esta manera podremos observar la situación en tres gobiernos distintos (Cristina Fernández, Mauricio Macri y Alberto Fernández, respectivamente<sup>2</sup>). En estos tres momentos se observa el porcentaje de mujeres en los escalafones SINEP y Autoridades Superiores de cada ministerio y se identificará aquellos que presentan una mayor masculinización o feminización en su composición. Se asignaron 5 categorías según el porcentaje de mujeres en cada uno de ellos: muy feminizado (75% a 100%), feminizado (55 a 74,9%), paridad feminizado (50% a 54,9%), paridad masculinizado (45% a 49,9%), masculinizado (25% a 44,9%) y muy masculinizado (0% a 24,9%).

2 En el caso de Cristina Fernández y Mauricio Macri se trata del último año de gestión, mientras que en el caso de Alberto Fernández es el primer año.

## 4. Desigualdad de género en la administración central de la Administración Pública Nacional

### 4.1 Segmentación Vertical

Para analizar la segmentación vertical, observamos la diferencia entre el % de mujeres en el escalafón SINEP y Autoridades Superiores desde 2012 a 2020. Al mirar la evolución de los ministerios que pueden ser identificados consistentemente en todo el periodo (gráfico 1) podemos notar una tendencia general: el escalafón SINEP tiene modificaciones muy leves y suele estar cerca del 50% y el escalafón de Autoridades Superiores esta debajo del 50% en la mayoría de los casos y con una variabilidad mayor.

Al analizar 3 años que corresponden a 3 gobiernos distintos podemos observar la importante brecha que existe entre la cantidad de mujeres en SINEP y Autori-

Cuadro 1. Mujeres en ministerios por escalafón y diferencia en puntos porcentuales (%). Año 2015

Ministerio	Autoridades Superiores	SINEP	Brecha vertical
Educación	25.0	61.4	-36.4
Interior y Transporte	5.9	42.2	-36.3
Justicia	23.8	59.2	-35.4
Economía y Finanzas	22.6	55.3	-32.8
Planificación	15.4	47.7	-32.3
Relaciones Exteriores	20.0	51.2	-31.2
Salud	27.3	58.2	-30.9
Ciencia y Tecnología	25.0	54.3	-29.3
Industria	27.3	55.4	-28.2
Defensa	26.7	54.2	-27.5
Todos los ministerios	25.7	53.1	-27.4
Agricultura, Ganadería y Pesca	15.8	42.5	-26.7
Seguridad	23.1	47.8	-24.7
JGM	24.2	47.7	-23.4
Turismo	33.3	56.0	-22.7
Trabajo	38.5	54.5	-16.1
Desarrollo Social	45.8	57.5	-11.7
Cultura	57.1	56.1	1.0

Fuente: elaboración propia en base a Base Integrada de Empleo Público

dades Superiores en cada Ministerio, pero también que las posiciones relativas de los ministerios varían. Observar la diferencia entre escalafones nos permite mirar la brecha e identificar si los ministerios donde hay mas mujeres en SINEP también hay mas mujeres en las Autoridades Superiores.

En el cuadro 1 correspondiente al año 2015, durante el último año de la presidencia de Cristina Fernández, presentamos la diferencia en los 17 ministerios. Notamos que a pesar de que el conjunto de los ministerios había una diferencia de -27,4% en la cantidad de mujeres en las Autoridades Superiores respecto a la proporción existente en SINEP, hay ministerio donde la brecha supera el 36%. Es importante señalar que el ministerio con mayor brecha, el de Educación, es también el que mayor proporción tenía en el SINEP. Es decir, a pesar de

que 61,4% del personal de SINEP eran mujeres, entre las Autoridades superiores eran solo el 25%. En el otro extremo el ministerio de Cultura (1%) tenía una participación igualitaria en ambos escalafones (SINEP con 56,13 % y AS con 57,14 %).

En el año 2019 (cuadro 2), durante el último año de la presidencia de Mauricio Macri, podemos observar que en los 20 ministerios había una diferencia de -32,8% entre los escalafones, más alta que en el 2015. En este año inclusive hay 7 ministerios con una diferencia más amplia que la máxima del 2015 y la diferencia máxima se da en el ministerio de Cultura. Este ministerio pasó de ser el de menor brecha al de mayor brecha entre el 2015 y 2019. En este año ningún ministerio igualó en las Autoridades Superiores la proporción de

Cuadro 2. Mujeres en ministerios por escalafón y diferencia en puntos porcentuales (%). Año 2019

Ministerio	Autoridades Superiores	SINEP	Brecha Vertical
Cultura	0.0	54.8	-54.8
Turismo	0.0	54.0	-54.0
Interior	7.1	50.0	-42.9
Agroindustria	0.0	42.7	-42.7
Relaciones Exteriores y Culto	11.1	51.6	-40.5
Ciencia y Tecnología	15.4	54.0	-38.6
Energía	11.1	49.2	-38.1
Hacienda	20.0	53.2	-33.2
Todos los ministerios	20.4	53.2	-32.8
Desarrollo Social	25.0	57.2	-32.2
Producción	23.1	54.7	-31.6
Trabajo	25.0	53.7	-28.7
Modernización	23.5	51.9	-28.4
Transporte	15.4	43.6	-28.2
Ambiente	25.0	52.6	-27.6
Seguridad	16.7	44.2	-27.5
JGM	20.0	47.5	-27.5
Justicia	35.3	59.5	-24.2
Defensa	27.3	51.0	-23.8
Educación, Cultura y Deportes	42.9	59.9	-17.1
Salud	41.2	57.6	-16.5

Fuente: elaboración propia en base a Base Integrada de Empleo Público

mujeres del SINEP y la brecha presenta sus valores más bajos en el ministerio de Salud (-16.5%) y el de Educación, Cultura y Deportes (-17.1%).

Por último, en el 2020 (cuadro 3), durante la actual gestión presidencial de Alberto Fernández, se presenta en sus 21 ministerios una diferencia de -17.7% en la proporción de mujeres en el escalafón de Autoridades Superiores por lo que es la menor brecha de los 3 gobiernos. La brecha supera el máximo de 2015 solo en 4 casos: obras públicas (-42.4%), transporte (-43.4%), energía (-50.1%) y trabajo (-54.7%). En este año aparecen dos casos donde hay un porcentaje mayor de mujeres en las Autoridades Superiores que en SINEP: segu-

ridad (15.5%) y mujeres, género y diversidad (16.1%).

#### 4.2 Segmentación Horizontal

Si observamos de manera agregada en marzo de 2020 al personal civil de la Administración Pública Nacional podemos ver una distribución por género equitativa: 50,4% son mujeres, mientras que entre las autoridades superiores sólo el 31,6% son mujeres (Secretaría de gestión y empleo público, 2020a). Sin embargo, estos números muestran una realidad aún más compleja al desagregar y ver qué sucede en los ministerios nacionales. En el cuadro 4 podemos ver que la distribución por género en los ministerios según el escalafón SINEP,

**Cuadro 3. % de mujeres en ministerios por escalafón y diferencia en puntos porcentuales. Año 2020**

Ministerio	Autoridades Superiores	SINEP	Brecha Vertical
Trabajo	0.0	54.7	-54.7
Energía	0.0	50.1	-50.1
Transporte	0.0	43.4	-43.4
Obras Públicas	0.0	42.4	-42.4
Salud	25.0	58.6	-33.6
Agricultura, Ganadería y Pesca	16.7	43.2	-26.5
Relaciones Exteriores	27.3	51.8	-24.6
Cultura	33.3	55.0	-21.6
Justicia	40.0	61.2	-21.2
Economía	31.6	52.5	-20.9
JGM	30.4	50.6	-20.2
Turismo	33.3	53.2	-19.9
Interior	30.8	49.3	-18.6
<b>Todos los ministerios</b>	<b>36.0</b>	<b>53.7</b>	<b>-17.7</b>
Ciencia y Tecnología	36.4	52.6	-16.3
Defensa	33.3	49.1	-15.8
Desarrollo Social	50.0	57.6	-7.6
Educación	53.9	60.2	-6.4
Producción	50.0	55.4	-5.4
Ambiente	50.0	51.7	-1.7
Seguridad	61.5	46.0	15.5
Mujeres, Género y Diversidad	100.0	83.9	16.1

Fuente: elaboración propia en base a Base Integrada de Empleo Público

si bien se encuentra centrada, presenta variabilidad. Es decir, de manera agregada más del 50% del personal son mujeres, pero al observar los ministerios encontramos algunos con más del 60% de mujeres y otros con menos de 40% [Ver detalle en anexo I].

Al observar la cantidad de ministerios en cada categoría podemos ver que siempre la mayoría se encuentra en las categorías Feminizado y Paridad Feminizado. Si bien hay alguna variación entre los años, estas dos categorías incluyen a 2/3 de los ministerios. Excepcionalmente, en el año 2020 hay un ministerio muy feminizado y en ninguno de los años hubo un ministerio muy masculinizado. Como antes se expuso, en el escalafón SINEP la presencia de mujeres es mayor que varones, por lo cual esta mayor presencia de ministerios feminizados parece razonable.

Para analizar la segmentación horizontal existente, se puede observar qué ministerios corresponden a cada categoría. En primer lugar, el único ministerio muy feminizado es el ministerio de la Mujer, Género y

Diversidades en 2020. En segundo lugar, como ministerios feminizados en los 3 años de interés se encuentran el de Salud, Educación, Desarrollo Social y Justicia. Respecto a los ministerios masculinizados en los 3 años de interés se encuentran el de Agricultura e Interior y Transporte. En este sentido, queda claro que los ministerios feminizados en SINEP están vinculados a tareas de cuidados como Salud, Educación y Desarrollo Social. Por su parte, el Ministerio de Justicia muestra una importante feminización como pasa en el Poder Judicial de la Nación donde el 56% del personal son mujeres, aunque la mayoría de los cargos superiores están ocupados por varones.

Por su parte, también podemos ver que existe algún grado de segmentación horizontal en el escalafón de autoridades superiores (Cuadro 5). A diferencia del escalafón SINEP, en las Autoridades Superiores observamos que más del 70% de los ministerios se encuentran masculinizados y muy masculinizados en todos los años. Se destaca que en el año 2019 ningún ministerio

Cuadro 4. Cantidad de ministerios según % de mujeres en el escalafón SINEP. Años 2015, 2019 y 2020.

	Muy Feminizado (75-100%)	Feminizado (55-74,9%)	Paridad Feminizado (50-54,9%)	Paridad Masculinizado (45-49,9%)	Masculinizado (25-44,9%)	Muy Masculinizado (0-24,9%)
2015	0	8	4	3	2	0
%	0%	47.1%	23.5%	17.6%	11.8%	0%
2019	0	4	11	2	3	0
%	0%	20%	55%	10%	15%	0%
2020	1	5	9	3	3	0

Cuadro 5. Cantidad de ministerios según % de mujeres en el escalafón Autoridades Superiores. Años 2015, 2019 y 2020.

	Muy Feminizado (75-100%)	Feminizado (55-74,9%)	Paridad Feminizado (50-54,9%)	Paridad Masculinizado (45-49,9%)	Masculinizado (25-44,9%)	Muy Masculinizado (0-24,9%)
2015	0	1	0	1	7	6
%	0%	6.7%	0%	6.7%	46.7%	40%
2019	0	0	0	0	7	13
%	0%	0%	0%	0%	35%	65%
2020	1	1	4	1	10	5
%	4.8%	4.8%	19%	0%	47.6%	23.8%

Fuente: elaboración propia en base a Base Integrada de Empleo Público

se encuentra fuera de estas categorías, mientras que en el 2015 solo el Ministerio de Cultura está feminizado (57%) y el de Desarrollo Social en paridad masculinizado (46%). Recién en el año 2020 se presenta una mayor variabilidad al existir un ministerio muy feminizado (Mujeres, género y diversidad, 100%), uno feminizado (Seguridad, 61%) y 4 de Paridad feminizado (Desarrollo Social, Producción, Ambiente y Educación). Cabe señalar que esta segmentación horizontal incluye ministerios en los que no hay ninguna mujer entre las Autoridades Superiores: 3 en 2019 (Agroindustria, Cultura y Turismo) y 4 en 2020 (Energía, Obras Públicas, Trabajo y Transporte) [Ver detalle en Anexo II].

En el escalafón de Autoridades Superiores se ven cambios más fuertes entre los años y la segmentación horizontal es más difuso que la vista en SINEP. A modo de ejemplo, el Ministerio de Educación (el de mayor feminización en SINEP), pasó de tener un 25% de mujeres en 2015, a 43% en 2019, a 54% en 2020. A su vez, el ministerio de cultura pasó de ser el ministerio con mayor proporción de mujeres en 2015 a no tener ninguna en el 2019 y solo un tercio en 2020. Por último, cabe destacar el caso del ministerio de seguridad que en el 2019 y 2020 tuvo ministras al frente del ministerio, pero en el 2019 conservó su carácter masculinizado en las Autoridades Superiores mientras que en el 2020 pasó a ser un ministerio feminizado en este escalafón.

## 5. Reflexiones finales

En el presente trabajo, hemos analizado la dinámica en la segmentación horizontal y vertical en la composición de género del empleo público en los ministerios de la Administración Pública Nacional en los años 2015, 2019 y 2020 a partir de la Base Integrada de Empleo Público (BIEP). Para desarrollar este trabajo de investigación, en primer lugar, abordamos la situación de la desigualdad de género en el mercado de trabajo de la Argentina tanto en el sector privado como público, en este último se hizo foco en la normativa que busca asegurar la presencia de mujeres en distintos ámbitos.

Tras el recorrido que realizamos en este trabajo pudimos observar que la segmentación horizontal y vertical en la composición de género, generalmente analizadas en el mercado privado, también se encuentra presentes en el empleo público. A nivel nacional existe legislación que ha establecido cupos para distintos puestos electivos (legislativos, sindicales) y para la planta general de empleados (población trans y con discapacidad). En el caso de la presencia de mujeres en la administración pública, la desigualdad puede encontrarse invisibilizada si atendemos sólo a la situación agregada. Más del

50% del personal son mujeres, pero esto no parece ser suficiente si tenemos en cuenta que su representación sigue siendo menor en algunos ministerios (por ejemplo: transporte, agricultura y obras públicas).

El informe de la Secretaría de Gestión Pública (2020b) había mostrado la existencia de una importante segmentación vertical. Es decir, en el conjunto de las autoridades superiores, las mujeres están subrepresentadas. Al atender esta dimensión a nivel ministerio reconocemos que existen algunas tendencias generales y algunas particularidades de los ministerios y gobiernos. Respecto a las tendencias generales se resalta que en el periodo 2012-2020 siempre el escalafón SINEP tuvo una mayor proporción de mujeres y presenta pocos cambios, mientras que en Autoridades Superiores se ven cambios más grandes pero que en casos excepcionales llegan a alcanzar el 50% de participación de mujeres. Al ver en detalle la situación en los ministerios en 2015, 2019 y 2020 podemos ver que hay ministerios que llegan a diferencias de hasta 50 puntos porcentuales, y sólo en 3 casos hubo una proporción mayor de mujeres en Autoridades Superiores que SINEP. Se puede destacar que si bien el 2020 fue el año en el que el conjunto de los ministerios tuvo una menor diferencia entre los escalafones (-17%), hay 4 ministerios (obras públicas, transporte, energía y trabajo) en los que no hay ninguna mujer entre las Autoridades Superiores y la diferencia es mayor al 40%.

Por su parte, la segmentación horizontal nos hace llamar la atención sobre la feminización que tienen algunos ministerios sobre otros, mucho más evidente en SINEP que entre las Autoridades Superiores. En SINEP, si bien existe una mayor presencia de mujeres en la mayoría de los ministerios, se destaca que los que llegan a tener más del 55% de mujeres son Educación, Desarrollo Social, Salud, Justicia, Cultura y Producción/industria. Mientras que los ministerios con menor proporción, cerca del 40%, son Interior, Transporte, Obras Públicas y Agricultura, Ganadería y Pesca. La existencia de esta segmentación horizontal permite reflexionar acerca de cómo en el Estado las mujeres también tienen “asignados” determinados espacios de acción. Tal como sucede en el mercado privado, la presencia es mayor en los espacios relacionados con el cuidado y la enseñanza de la sociedad. Identificar los ministerios donde la presencia de mujeres es menor permite pensar políticas de recursos humanos adecuadas para garantizar una mayor equidad. En este sentido, es necesario profundizar en el análisis del tipo de tareas que realizan las mujeres en los ministerios, es decir, no solo su participación cuantitativa sino también el tipo de tareas que realizan. Lo que sí sabemos es que en el caso de las Autoridades

Superiores la segmentación horizontal se vuelve mucho menos clara: en todos los ministerios la presencia de mujeres es muy bajo en cargos jerárquicos y existen variaciones importantes entre los gobiernos.

Este trabajo exploratorio debe ser profundizado para brindar más información respecto a los determinantes en la baja presencia de mujeres en algunos ministerios, en el SINEP y especialmente entre las autoridades superiores. También se debe continuar atendiendo a las diferencias que hay entre los distintos gobiernos y las tendencias generales que hay en la composición de género del personal de la administración pública. Si bien para tendencias de largo plazo habría que incorporar series de datos más extensas, puede apreciarse que hay una tendencia hacia la reducción de las brechas, pero dicha tendencia no es lineal, sino que evidencia avances y retrocesos que deben ser advertidos. En las autoridades superiores se hace relevante profundizar respecto a la influencia que puede tener el género del ministro/a a la hora de elegir los funcionarios/as. Por su parte, en el caso del SINEP futuras indagaciones deberían estudiar la segmentación por género en la realización/asignación de tareas y brechas en los salarios percibidos o en las trayectorias seguidas en la carrera administrativa.

Por último, señalamos la necesidad de fortalecer los análisis de la composición del empleo público con una perspectiva de género que pueda visibilizar las desigualdades y pensar instrumentos para su transformación. Al comienzo del trabajo mencionamos la creciente normativa y políticas que buscan promover la presencia de mujeres en puestos clave. El empleo público no puede quedar exento del proceso de transformación que pretende inducir en la sociedad y una parte fundamental de esto es no reproducir hacia dentro las injusticias existentes. Si bien algunas transformaciones en marcha son auspiciosas, la reducción de las desigualdades en el empleo público es imperativa para poder romper el “techo de cristal” y seguir construyendo una sociedad más justa.

## 6. Bibliografía

Barrancos, D. (2011). El mercado sexista. Voces en el Fénix N°6, junio 2011, Pág. 44-49, Buenos Aires.

D'Alessandro, M., Vales, A., Snitcofsky, A. (2017) Panorámica de la cúpula de cristal en el Estado. Economía Femenita, 3 de abril, 2017. Disponible en: <http://economiafemenita.com/panoramica-de-la-cupula-de-cristal-en-el-estado/>

Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., Biondi, A. & Karczmarczyk, M. (2019). El género del trabajo. Entre la casa, el sueldo y los derechos. Buenos Aires: CIPPEC-OIT-ONU Mujeres-PNUD.

Sconfianza, M. E. (2016) Evidencias de segmentación y persistencia de exclusión laboral en Argentina. Economía Y Sociedad, 21(50), 1-21. Disponible en: <https://doi.org/10.15359/ey.s.21-50.6>

Secretaría de Gestión y Empleo Público (2020a) Brecha de género en los cargos de gobierno. Argentina 2009- 2019. Presentado en III Encuentro “Mujeres Gobernando”, Buenos Aires, 5 de marzo de 2020. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/brecha\\_de\\_genero\\_-\\_presentacion\\_5-3-miercoles.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/brecha_de_genero_-_presentacion_5-3-miercoles.pdf)

Secretaría de Gestión y Empleo Público (2020b) Brecha de género en el acceso a los cargos directivos de la Administración Pública. Secretaria de Gestión y Empleo Público, junio 2020. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/brecha\\_de\\_genero\\_en\\_la\\_apn\\_2009-2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/brecha_de_genero_en_la_apn_2009-2020.pdf)

Ríos, Marcela (2006) Cuota de Género: Democracia y representación. IDEA, FLACSO-Chile. Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2015/05/Cuotas-de-G%C3%A9nero-Democracia-y-Representaci%C3%B3n.pdf>

**Anexo I.** Mujeres en el escalafón SINEP según ministerio (%). Años 2015, 2019 y 2020.

Muy Feminizado (75 A 100%)	Feminizado (55 A 74,9 %)	Paridad Feminizado (50-54,9 %)	Paridad Masculinizado (45 A 49,9 %)	Masculinizado (25 A 44,9 %)	Muy Masculinizado (0 A 24,9 %)
<b>2015</b>					
	Economía y Finanzas (55,33 %)	Relaciones Exteriores (51,21%)	JGM (47,67 %)	Interior y Transporte (42,21 %)	
	Industria (55,33%)	Defensa (54,16%)	Planificación (47,7%)	Agricultura, Ganadería y Pesca (42,53 %)	
	Turismo (56,01%)	Ciencia y Tecnología (54,32%)	Seguridad (47,78 %)		
	Cultura (56,13)	Trabajo (54,53 %)			
	Desarrollo Social (57,49%)				
	Salud (58,21%)				
	Justicia (59,2 %)				
	Educación (61,37 %)				
<b>2019</b>					
	Desarrollo Social (57,22 %)	Producción (54,69 %)	Energía (49,17 %)	Agroindustria (42,74 %)	
	Salud (57,64%)	Cultura (54,78 %)	JGM (47,45 %)	Transporte (43,62 %)	
	Justicia (59,51 %)	Turismo (54,4 %)		Seguridad (44,18 %)	
	Educación, Cultura y Deportes (59,94 %)	Ciencia y Tecnología (53,96 %)			
		Trabajo (53,73 %)			
		Hacienda (53,18 %)			
		Ambiente (52,55 %)			
		Modernización (51,88 %)			
		Relaciones Exteriores y Culto (51,62 %)			
		Defensa (51,04 %)			
		Interior (50,03 %)			
<b>2020</b>					
Mujeres, Género y Diversidad (83,87 %)	Producción (55,43 %)	Cultura (54,96 %)	Seguridad (46,04 %)	Obras Públicas (42,37 %)	
	Desarrollo Social (57,59 %)	Trabajo (54,70 %)	Defensa (49,10 %)	Agricultura, Ganadería y Pesca(43,17 %)	
	Salud (58,64 %)	Turismo (53,23 %)	Interior (49,32 %)	Transporte (43,39 %)	
	Educación (60,20 %)	Ciencia y Tecnología (52,62 %)			
	Justicia (61,23 %)	Economía (52,47 %)			
		Relaciones Exteriores (51,83 %)			
		Ambiente (51,65 %)			
		JGM (50,58 %)			
		Energía (50,12 %)			

Fuente: elaboración propia en base a Base Integrada de Empleo Público

**Anexo II.** Mujeres en el escalafón Autoridades Superiores según ministerio (%). Años 2015, 2019 y 2020.

Muy Feminizado (75 A 100%)	Feminizado (55 A 74,9 %)	Paridad Feminizado (50-54,9 %)	Paridad Masculinizado (45 A 49,9 %)	Masculinizado (25 A 44,9 %)	Muy Masculinizado (0 A 24,9 %)
<b>2015</b>					
	Cultura (57,14%)		Desarrollo Social (45,83 %)	Ciencia y tecnología (25 %) Educación (25 %) Defensa (26,27 %) Salud (27,27 %) Industria (27,27 %)	Interior y Transporte (5,88 %) Agricultura, Ganadería y Pesca(15,79 %) Relaciones exteriores (20 %) Economía y Finanzas (22,58 %) Seguridad (23,08 %) JGM (23,81 %)
<b>2019</b>					
				Ambiente y Desarrollo Sustentable (25%) Desarrollo Social(25%) Trabajo (25%) Defensa (27,27%) Justicia (35,29%) Salud (41,18%) Educación, Cultura y Deportes (42,86%)	Agroindustria (0%) Cultura (0%) Turismo (0%) Interior (7,14%) Relaciones Exteriores y Culto(11,11%) Energía y minería (11,11%) Ciencia y Tecnología (15,38%) Transporte (15,38%) Seguridad (16,67%) Hacienda (20%) JGM (20%) Producción (23,08 %) Modernización (23,53 %)
<b>2020</b>					
Mujeres, género y diversidad(100%)	Seguridad (61,54%)	Educación (53.85 %) Desarrollo Social (50%) Producción (50%) Ambiente (50%)		Salud (25 %) Relaciones exteriores (27,27 %) JGM (30,43 %) Interior (30,77 %) Economía (31,58 %) Cultura (33,33 %) Defensa (33,33 %) Turismo (33,33 %) Ciencia y tecnología (36,36 %) Justicia (40 %)	

Fuente: elaboración propia en base a Base Integrada de Empleo Público



# ***Plan estratégico del sector olivícola argentino para la formalización del trabajo en el sector rural***

Estudiantes:  
Zamora, Cristina Noelí  
Universidad  
UNCA

## **Introducción**

Las estadísticas vinculadas con la población rural para América Latina dan cuenta de la existencia de elevados niveles de pobreza. “Ello se debe a los importantes déficits de trabajo decente y a la debilidad de las instituciones laborales para hacer cumplir la normativa vinculada con la formalización de los vínculos de empleo, el salario mínimo y con la protección social”. (Soto Baquero y Klein, 2012: pág. 1). Para afrontar este flagelo social del trabajo no decente (informal – no registrado) y sus consecuencias, se menciona como antecedentes algunas estrategias implementadas por Brasil y Costa Rica en materia de formalización del empleo rural. También se analiza la experiencia de Argentina vinculada con los Convenios de Corresponsabilidad Gremial. Ya que a pesar de las leyes nacionales, los acuerdos internacionales y las buenas intenciones de los gobernantes y los sectores empresariales, el nivel de trabajadores rurales no registrados se mantiene en un 60 % aún. Por ello, específicamente este documento se plantea como problema – objeto de intervención: Los altos índices de trabajo no registrado detectados en el sector rural olivícola de la República Argentina durante el periodo anual de 2020. Y se propone como objetivo central: Diseñar nuevos criterios económicos y sociales fundamentales que sirvan como base para la elaboración de un Convenio de Corresponsabilidad Gremial en el periodo 2021, que permita alcanzar una mayor registración laboral en el sector olivícola de la República Argentina.

La pandemia de COVID-19 llevó a todos los sectores privados, organismos estatales y a la población en general a replantearse nuevos hábitos de vida, de convivencia y especialmente de trabajo. En ello radica la importancia de llevar a cabo este proyecto, que postula dos aspectos fundamentales: a) La participación de las instituciones gubernamentales, las cámaras empresariales y las entidades gremiales en la fijación de nuevos criterios para elaborar la Tarifa Sustitutiva y la reduc-

ción de costos no salariales. b) Un cambio de paradigma social y cultural acorde a los nuevos tiempos y a las nuevas demandas laborales y sociales. De esta forma se busca también poner en debate la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en su Objetivo 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos. Estas dos líneas de acción deben complementarse porque el crecimiento económico solo no es suficiente para reducir la pobreza. Para lograrlo, es necesario realizar cambios en instituciones, leyes, reglamentos y prácticas. Es una gran responsabilidad y un desafío enorme, pero el compromiso es compartido y está planteado en estas páginas: Repensar y reformular las políticas públicas laborales, económicas y sociales que propicien la igualdad y la justicia social.

### **Construcción Conceptual de la realidad.**

La informalidad laboral "...es una preocupación en el ámbito de las políticas públicas y de los actores sociales en Argentina desde hace muchos años, ya que constituye uno de los principales déficits de trabajo decente". (Soto Baquero, F. y Klein, E., 2012: pág. 1)

Evidentemente, varios son los factores que dificultan tanto la detección del empleo informal como las posibilidades de formalización del empleo en el sector rural: Los cambios en la inserción laboral de los trabajadores del sector agropecuario, los procesos de cambio tecnológico y de reestructuración de la producción, donde actualmente se observa una reducción del empleo directo y modificaciones en los requerimientos de la mano de obra. La ley de trabajo rural N° 26.727 ampara a los trabajadores agrarios y regula entre otras cosas el salario, la jornada de trabajo, el transporte, vivienda y alimentos. El trabajo no registrado, también llamado trabajo en negro o trabajo informal es una relación laboral que se realiza al margen de esta ley, pues el trabajador no figura registralmente como empleado. Carece de la protección de la Seguridad Social, no posee obra social, ni seguro de riesgos del trabajo.

Antecedentes:

Los casos de Brasil y Costa Rica: Son dos países que han puesto en funcionamiento instrumentos de la seguridad social para formalizar el empleo y brindar protección social. En Brasil se ha ampliado la cobertura de la protección social con un programa de pensiones denominado Régimen de Previsión Social Rural y con la creación del Sistema Único de Salud siguiendo los preceptos de la reforma de la Constitución de 1988. En Costa Rica, en el marco de las políticas implementadas por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), y para avanzar sobre la provisión de protección social a los trabajado-

res de dicho país, se introdujo la posibilidad de que los trabajadores independientes, agrupados en organizaciones (asociaciones y cooperativas autogestionarias), puedan ampararse dentro de los convenios de aseguramiento colectivo. Esta iniciativa, luego se hizo extensiva al área rural. Los Convenios de Corresponsabilidad Gremial en Argentina comenzaron a regir en 1973 con la sanción de la Ley N° 20.155. Si bien mostraron cierto éxito en formalizar el trabajo agrario y ampliar la cobertura de los subsistemas de la seguridad social, tuvieron dificultades en términos de financiamiento, debido a la falta de actualización de las tarifas que reemplazaban a las alícuotas de los recursos de la seguridad social. Más tarde, recién en 2008, se sancionó una nueva ley sobre Convenios de Corresponsabilidad Gremial, que pasó a constituir el marco normativo actual para promover la formalización y ampliación de la protección social de los trabajadores rurales y sus familias.

### **Identificación de la Situación Problema.**

Como cuestión social a intervenir se postula: Los altos índices de trabajo no registrado detectados en el sector rural de la provincia de Catamarca y demás provincias olivícolas argentinas durante el periodo anual 2020. Éstos son provocados por diversos factores culturales y económicos. Entre ellos podemos mencionar: El escaso índice de conocimiento y aceptación de las leyes laborales nacionales y provinciales por parte de los empleadores y empleados. Los altos costos y riesgos que afronta el sector patronal a lo largo de todo el proceso productivo desde sus inicios, comercialización y exportación. Asimismo, la registración de toda la planta de empleados significa un costo elevado en concepto de aportes. El sector empleado que históricamente de generación en generación se vio menoscabado en sus derechos, afligido en sus necesidades y con tal de percibir un ingreso, renuncian a exigir mejoras salariales y derechos laborales. Y, por último, se destaca la falta de un convenio de corresponsabilidad gremial que permita establecer una tarifa sustitutiva como las que se implementan en otras regiones del país y sobre otros cultivos.

"En Argentina, existen al menos tres sectores donde se concentra el mayor número de trabajadores en negro, quienes representan el núcleo duro de la informalidad. Nos referimos a los dependientes de las micro y las pequeñas empresas, al personal de casas particulares y a los trabajadores rurales, en particular, a aquellos que desarrollan actividades de carácter estacional. Estos últimos, denominados trabajadores de temporada o temporarios, cumplen tareas durante un restringido período de tiempo -generalmente coincidente con la

cosecha o la recolección- y por un lapso que se extiende por unas pocas semanas o meses pero que pocas veces supera los tres o cuatro meses por año. Debido a la estacionalidad de las relaciones laborales o a la alta rotación de la mano de obra, se vuelve difícil concretar la registración ante la Seguridad Social, tanto del trabajador como de su familia, además de complicarse el control sobre el cumplimiento de los pagos correspondientes” (OIT, 2007: pág. 23). Aunque el trabajo rural informal es ilegal y está sancionado por ley, el número de trabajadores que prestan sus servicios sin un contrato de trabajo de por medio o sin estar en la seguridad social sigue siendo un problema que se debe atender. Las razones que tienen los trabajadores para adoptar este tipo de trabajo son varias, como la necesidad de conseguir dinero o porque la empresa no les ofrece otras opciones. Por ello se estima importante abordar esta problemática social para subsanar las desigualdades laborales que se producen entre trabajadores. Y a su vez, se apunta a inculcar el trabajo decente y digno de este sector de la actividad productiva como parte del objetivo 8 de la Agenda ODS 2030 de las Naciones Unidas. Porque se entiende que “...el trabajador pierde sus derechos. No obstante, aunque parezca una forma válida para percibir dinero, a mediano y largo plazo el trabajador será el principal afectado: Quien trabaja en negro pierde todos los derechos laborales que le corresponden por su calidad de trabajador” (Ibidem, pág.152). En el mismo sentido, por la pérdida de derechos, el trabajo informal genera una precarización de la vida laboral y personal. Además, este tipo de trabajo lleva a diversos peligros, por ejemplo: A verse desprotegido ante un accidente o necesidad de baja por enfermedad. Entre otros aspectos en los que se perjudica al trabajador se cuentan: Las vacaciones y los días libres, que están regulados por ley. Sin un contrato que lo especifique, el empleador puede decidir a su antojo si brinda o no días libres, ya que no hay nada que el empleado pueda hacer para reclamarlos. Otro de los puntos a destacar es la dificultad para acceder a un crédito, ya que será difícil comprobar los ingresos mensuales si no hay una nómina que lo demuestre. Lo mismo sucede con la experiencia laboral: No se puede acreditar lo que no aparece en la Seguridad Social. De todas formas, la razón principal para no trabajar “en negro” es que, al no cotizar a la Seguridad Social, el trabajador informal no tendrá derecho a una prestación por desempleo ni a la jubilación cuando termine la relación laboral. Como el trabajador informal no cuenta con los debidos aportes, a la hora de jubilarse no tendrá fondos que lo respalden.

## **Actores Sociales Intervinientes.**

La Comisión Agraria Regional N°: 13, constituida por: Unión Argentina de Trabajadores y Estibadores Rurales (Uatre), por parte de los trabajadores y Federación Olivícola Argentina, Came, Sociedad Rural Argentina, Federación Agraria Argentina, por parte del sector patronal. Como parte del aparato estatal se ubica al Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación y las áreas específicas competentes a esta temática: Comisión Nacional de Trabajo Agrario, Secretaría de la Seguridad Social mediante la Dirección Nacional de Convenios de Corresponsabilidad Gremial y Anses como ente autárquico. Como organismos externos se encuentran RENATRE, Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Universidad Nacional de Catamarca (UNCa), Ministerio de Trabajo de la provincia de Catamarca, Colegio de Abogados de Catamarca y Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Catamarca.

## **Diseño Prospectivo.**

### **1.1 Objetivo General**

Diseñar nuevos criterios económicos y sociales que sirvan como base para la elaboración de un Convenio de Corresponsabilidad Gremial en el periodo 2021, que permita alcanzar una mayor registración laboral en el sector olivícola de la República Argentina, teniendo en cuenta la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 y de acuerdo al objetivo 8 de la Organización de las Naciones Unidas en su Agenda ODS 2030.

### **1.2 Objetivos Específicos**

- Lograr la articulación y acción de todos los actores sociales intervinientes públicos y privados para abordar este problema social de manera integral y sostenida a largo plazo.
- Diseñar los criterios generales necesarios para la selección de la entidad que actuará de Agente de Percepción, selección de los criterios para la elección de la tarifa sustitutiva y selección de los criterios para la elección de la Comisión de Seguimiento y Control de la tarifa sustitutiva.
- Diseñar los criterios generales necesarios para el cumplimiento de los convenios: 130, 182 y 190 de la Organización Internacional del Trabajo y las metas del objetivo 8 de la Organización de las Naciones Unidas en su Agenda ODS 2030 sobre empleo decente.
- Incentivar el empoderamiento de los trabajadores rurales como capital humano indispensable en la cadena productiva y en el desarrollo del circuito económico de la región.
- Propiciar procesos de toma de decisiones locales de abajo hacia arriba y formulación de estra-

teorías de negociación y resolución de conflictos laborales.

- Alcanzar el fortalecimiento del desarrollo local y regional en el contexto de regulaciones nacionales y normas internacionales, con especial atención a los derechos humanos.

### **Metodología de Abordaje.**

La elaboración del Plan Estratégico Para El Sector Rural Olivícola Nacional, Periodo Febrero-Junio de 2021 posee una duración de 5 meses consecutivos y consta de la siguiente metodología de abordaje: Una primera instancia caracterizada por la investigación y una segunda instancia destinada a la acción.

En la primera etapa de diagnóstico se utilizan las técnicas de entrevistas presenciales a los altos funcionarios del MTEYSS para conocer la misión, visión y valores del mismo. Seguidamente se efectúan entrevistas a los agentes que se encuentran en los niveles táctico-operativos del mismo. También se lleva a cabo la técnica de recolección de datos, para obtener información de fuentes primarias y secundarias. De allí, se diagrama un Mapa Estratégico que contiene los cuatro factores esenciales: a) Beneficiarios, b) Aprendizaje, c) Procesos internos y d) Financiero (ver anexo 1). Es fundamental el desarrollo de un análisis FODA para indagar a cerca de las fortalezas, oportunidades y debilidades y amenazas de la institución elegida. Luego se continúa con entrevistas a los distintos actores sociales intervinientes con el ánimo de conocer sus posturas, sus intereses, el lugar que ocupan en la sociedad y sus relaciones de poder e influencia en los contextos de negociación salarial. A partir de ello, se puede identificar el problema social sentido por todas las partes representadas y que constituyen el problema – objeto de intervención de este proyecto. Se diseña un árbol de problemas y se representan sus respectivas causas y consecuencias que siempre se deben a diversos factores (ver anexo 2). Desde esta realidad plasmada en un gráfico se plantea por consiguiente el árbol de objetivos con sus múltiples aristas y alternativas posibles (ver anexo 3). Solo de esta manera se logra visualizar la situación actual que se desea intervenir y la situación futura deseada que se procura alcanzar. Toda esta planificación se materializa en una Matriz Estratégica, donde se identifican los factores claves de éxito, se postulan los indicadores, las metas y los responsables en cada una de sus etapas. Y se acompaña la misma, con un cronograma específico y un presupuesto que contempla capital humano, recursos materiales y financieros.

En la segunda etapa se requiere de la aplicación de

técnicas de observación directa sobre la población rural y el territorio seleccionado para adquirir una noción sobre el clima laboral y la cultura laboral de las partes involucradas. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (F.A.O., 2013: pág. 20), “...los enfoques clásicos del desarrollo rural no responden a la complejidad observada en los contextos rurales. Los cambios actuales que se producen en las áreas rurales ponen a prueba las capacidades de estos enfoques para promover el desarrollo rural”. Por lo que este documento sugiere un enfoque para el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN), y plantea respuestas concretas a los siguientes desafíos: Mejorar la confianza entre actores sociales, fortalecer la cohesión social y promover un desarrollo territorial sistémico. El enfoque de Desarrollo Territorial Participativo y Negociado establece una serie de líneas estratégicas para incluir actores marginados y desaventajados en el proceso de negociación y diálogo y fortalecer su poder de negociación haciendo valer sus derechos.

Los Principios conceptuales del enfoque son: a) Basado en los actores; b) Basado en el Territorio; c) Dinámico; d) Sistémico; e) Multisectorial y f) Multinivel.

Dicho enfoque puede ser operativo en cuatro fases principales: a) Miradas críticas; b) Actores que propongan perspectivas coherentes y viables para el futuro desarrollo del territorio y para que formulen propuestas para una negociación posterior; c) Negociación: Que se refiere a las situaciones conflictivas y a la diversidad de intereses y d) El Pacto Social territorial (PST) que es el resultado de un proceso participativo e incluye planes de actividades o iniciativas para el desarrollo local (a corto, mediano y largo plazo) definidas a través de la negociación de los diferentes actores dentro de un territorio determinado. En este periodo se implementan técnicas de Negociación y Resolución de Conflictos en grupos de trabajo, que abarcan gran parte del cronograma propuesto para este proyecto.

### **Líneas de Acción Específicas.**

En el marco del establecimiento de los criterios para la elaboración del nuevo CCG, se crea una instancia de diálogo social, tanto desde el inicio como durante el proceso de negociación y acuerdo. Cabe destacar, que en sus orígenes se propuso la elaboración del mismo a nivel provincial y luego mediante audiencias, se aprueba por unanimidad la moción de hacerlo extensivo a todo la región olivícola del país, evidenciando de esta manera la capacidad flexiva, receptiva y dinámica de esta planificación. Por lo que a la CAR N°: 13 se incorporan nuevos actores sociales privados y estatales a nivel nacional decisivos para su diseño, control y seguimien-

to. Se llevan a cabo en la CAR, jornadas de capacitación presencial y virtual, dado el contexto de aislamiento social obligatorio, que tienen como objetivo: Actualizar y profundizar conocimientos sobre el diseño de C.C.G y Agenda 2030 de empleo decente. Se implementan jornadas de sensibilización y se aplican técnicas de trabajo en equipo, negociación y resolución de conflictos en conjunto con los trabajadores rurales en sus espacios de trabajo, con el objetivo de acercar a las partes protagonistas del convenio y empoderar a los empleados como factor clave del éxito en la cadena de producción agraria.

A partir de todas estas actividades mencionadas y luego de intensos debates y meses de discusión en dichas audiencias, se arriba a la elaboración de los presentes criterios económicos-financieros y sociales que son aprobados por unanimidad de todos los miembros presentes. Y que a continuación se detallan en las siguientes líneas de acción.

**a) De Los Criterios Económicos Y Financieros:**

De acuerdo a la Ley 26.377 de los C.C.G, promulgada de Hecho el 10 de Junio de 2008, en su Artículo 1º dice: “Las asociaciones profesionales de trabajadores con personería gremial y de empresarios suficientemente representativas, dentro de su ámbito de actuación personal y territorial, como así también las asociaciones de trabajadores rurales con personería gremial y las entidades empresarias de la actividad, integrantes del Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores —RENATRE— en los términos del artículo 8º de la Ley 25.191, podrán celebrar entre sí, convenios de Corresponsabilidad Gremial en materia de seguridad social con el objeto de promover:

- a. La participación de los sectores interesados en la gestión y la defensa de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que impone el Sistema de la Seguridad Social;
- b. El perfeccionamiento de los métodos de control, fiscalización y recaudación de los aportes contribuciones, multas, accesorios y también, la simplificación del trámite para su pago;
- c. La más precisa individualización de los obligados y beneficiarios del Sistema con el objeto de evitar el incumplimiento de las obligaciones y de promover una más ágil e integral cobertura social del trabajador y su familia;
- d. Toda otra gestión tendiente a mejorar la calidad de vida del trabajador, tanto en el ámbito educativo y de capacitación laboral, como en lo que concierne a afrontar dignamente contingencias de salud, vejez, invalidez y muerte;
- e. El establecimiento de regímenes complementa-

rios de seguridad social autofinanciado por los sectores interesados”.

“El carácter de suficientemente representativa de las entidades de empleadores y trabajadores — en caso de duda— y la rama de actividad que puede ser objeto de convenio de Corresponsabilidad Gremial en materia de Seguridad Social, será determinada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social considerando las características de estacionalidad o similares de las relaciones laborales”. (Ley Nacional Nº 26.377, 2008).

Se toma como requisitos básicos: a) Los preceptos normativos y operativos necesarios destinados a posibilitar la efectiva aplicación de los mismos y b) La tarifa sustitutiva de los aportes personales y contribuciones patronales y demás cotizaciones destinadas a financiar los beneficios y prestaciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, Régimen de Asignaciones Familiares, Obra Social, Riesgos de Trabajo, Seguro de Desempleo, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

En el marco del establecimiento de los criterios para la elaboración del nuevo modelo de CCG, se crea una instancia de diálogo social, tanto desde el inicio como durante el proceso de negociación y acuerdo. Cabe destacar, que en sus orígenes se propuso la elaboración del mismo a nivel provincial y luego mediante audiencia, se aprueba por unanimidad la moción de hacerlo extensivo a todo la región olivícola del país. Por lo que a la CAR Nº: 13 se incorporan nuevos actores sociales a nivel nacional decisivos para su diseño, control y seguimiento. Se llevan a cabo en la CAR, jornadas de capacitación presencial y virtual, dado el contexto de aislamiento social obligatorio, que tienen como objetivo: Actualizar y profundizar conocimientos sobre el diseño de C.C.G y Agenda 2030 de empleo decente. Se implementan jornadas de sensibilización y se aplican técnicas de trabajo en equipo, negociación y resolución de conflictos en conjunto con los trabajadores rurales en sus espacios de trabajo, con el objetivo de acercar a las partes protagonistas del convenio y empoderar a los empleados como factor clave del éxito en la cadena de producción agraria.

A partir de todas estas actividades mencionadas y luego de intensos debates y meses de discusión en dichas audiencias, se arriba a la elaboración de los presentes criterios económicos-financieros y sociales que son aprobados por unanimidad de todos los miembros presentes. Y que a continuación se detallan en las siguientes líneas de acción.

a.1. De los Criterios de Selección del Agente de Percepción y sus Obligaciones:

- Los agentes de retención, percepción y/o recau-

dación deberán cumplimentar el régimen de información e ingreso de la tarifa sustitutiva de acuerdo con lo establecido por el Artículo 4° de la Resolución General N°3.834 (AFIP).

- Además, deberán informar a la Secretaría de Seguridad Social y a la Administración Federal, dentro de los 10 días de finalizado cada trimestre calendario, la producción registrada de cada uno de los sujetos comprendidos en el convenio. En el caso del presente convenio de corresponsabilidad gremial de la actividad olivícola, la información deberá otorgarse con anterioridad al 1 de agosto de cada año.

- Si el informe arriba mencionado resulta inconsistente, podrá excluirse al productor del Convenio de Corresponsabilidad Gremial.

- Teniendo en cuenta la Ley 26.377, en su Artículo 14: “Los agentes de retención de las tarifas sustitutivas de los aportes y contribuciones, con destino al financiamiento de los subsistemas de la Seguridad Social consignados en el artículo 87 del Decreto N° 2284/91, serán solidariamente responsables con los empleadores a quienes se les deba practicar la retención —por las obligaciones formales y materiales de éstos— en los términos de los artículos 6°, 7°, 8° y 9° de la Ley N° 11.683 (t.o. en 1998 y sus modificaciones) y penalmente punibles respecto de los delitos tipificados en la Ley N° 24.769 y sus modificaciones. Los empleadores se verán relevados de esa responsabilidad solidaria cuando puedan demostrar que vendieron su producción a un agente de retención identificado y registrado por la AFIP según lo establecido en el artículo 7° de la presente”.

- Según la Ley 26.377, en su Artículo 15: “El agente de retención está obligado a retener del total facturado por el vendedor, el importe correspondiente a la aplicación de la tarifa sustitutiva establecida en el convenio correspondiente al producto que adquiera. El importe retenido, lo deberá ingresar a la AFIP, entregando al vendedor, copia del comprobante que disponga la reglamentación”.

- Las retenciones depositadas deberán distribuirse en forma nominativa a las entidades administradoras de los distintos subsistemas comprendidos, priorizando la cancelación en primer término de los aportes personales con destino a la Seguridad Social, Obras Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados —PAMI— y, en su caso Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, ello en forma proporcional a los montos determinados en las declaraciones juradas. El remanente a las contribuciones de Seguridad Social, de Obras Sociales, PAMI y con destino al RENATRE, también se distribuirá en forma propor-

cional a los montos determinados en las declaraciones juradas mensuales.

- Se sugiere en base a estos aspectos desarrollados ut supra, que cada una de las seis provincias olivícolas elijan al agente de percepción más acorde a su cultivo. Haciendo hincapié, además, en factores determinantes como ser: Su ubicación geográfica, las competencias, facultades y ámbitos de aplicación del organismo y su nivel de participación en el circuito de exportación del producto. Para el caso específico de la provincia de Catamarca, podrían ser: AFIP, y la de Aduanas.

a.2. De los criterios de selección de la Tarifa Sustitutiva:

La TS reemplaza y difiere el pago mensual de los aportes y las contribuciones al momento más adecuado de la producción. Las cotizaciones diferidas son aquellas que se destinan: Al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), al Régimen Nacional de Asignaciones Familiares, al Sistema Nacional del Seguro de Salud (Obras sociales), al Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo, al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) y al Sistema de Riesgos del Trabajo. En los casos que corresponda, también se contempla la recaudación de la cuota sindical y del seguro de sepelio.

Para determinar el valor de la tarifa sustitutiva, las partes aquí involucradas consensuan y toman en cuenta las distintas realidades geográficas, épocas de cultivo, cantidad de producción anual de los últimos tres años, etc., y acuerdan que por provincia cada una de ellas elaborará su propio porcentaje de T.S., (se desestima un valor nominal) basándose en los siguientes criterios:

- Diferentes parámetros de productividad y ciclos productivos.

- Diferentes parámetros de rendimiento.

- Los valores salariales de la actividad.

- Se debe expresarse como un porcentaje del valor del producto sujeto a la retención. (No así un valor nominal)

- El método de cálculo queda a cargo de las partes integrantes de la negociación del CCG en cada una de las provincias.

- Contar con información detallada del promedio de la producción anual en toneladas o superficie sembrada, de los últimos ciclos productivos inmediatos anteriores a la elaboración del CCG.

a.3. De los criterios de selección de la Comisión de Seguimiento y Control:

Como idea innovadora, surge la necesidad de hacer democrática y transparente esta etapa, para lo cual se postula crear una Comisión de Seguimiento y Control

en cada una de las provincias miembros de este convenio regional. En este sentido, la cooperación y el diálogo entre las partes (Estado, empleadores y representantes gremiales) constituye un rasgo del espíritu de los CCG. La misma tiene asignada las siguientes responsabilidades:

- Velar por el fiel cumplimiento de las cláusulas del convenio.

- Detectar e informar a quien corresponda, en tiempo real, las novedades o problemas derivados de su aplicación.

- La comisión estará integrada por representantes de ambas partes: Sector Patronal y Sector Sindical, entidades estatales y sector educativo representativos del cultivo.

- Para el caso específico de la provincia de Catamarca, además de Asolcat y Uatre, se postulan: Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Colegio de Abogados y Facultad de Ciencias Económicas y de Administración dependiente de la Universidad Nacional de Catamarca. Todas entidades que acompañan el diseño de este proyecto desde sus inicios y cuentan con el apoyo de los miembros por unanimidad.

- En todos los casos, la Administración Federal de Ingresos Públicos arbitrará los mecanismos necesarios para que los derechos y obligaciones emanados de los convenios de Corresponsabilidad Gremial cuenten con un adecuado control y fiscalización de cumplimiento en tiempo y legal forma.

- En acuerdo con cada agencia de AFIP en las distintas provincias, también procederá a identificar y registrar a los agentes de percepción, disponiendo las pertinentes altas, bajas o modificaciones en sus datos personales en tiempo real, para contar con datos actualizados permanentemente.

b) De Los Criterios Sociales: En el 2001 la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en sus Objetivos de Desarrollo del Milenio (O.D.M.), contempla problemáticas como ser el medio ambiente, la educación, la salud, el trabajo en general, etc. Años más tarde, es Argentina la promotora de incluir la temática del Trabajo Decente en los Objetivos de Desarrollo Sostenido (O.D.S.) para la Agenda 2030. Se observa así, como una cuestión que es mundial, debe ser tratada a nivel nacional y territorial a través del involucramiento de todos los actores sociales: El Estado, las cámaras empresariales, las asociaciones sindicales, las organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en su conjunto hasta llegar a niveles locales de participación. Es por ello que mediante capacitaciones, jornadas de sensibilización y debates, los representantes de los organismos y entidades mencionados ut supra se abocan a tratar el Objetivo

8 que incluye las siguientes metas prioritarias:

8.5 Pleno Empleo y Trabajo Decente: De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

8.7 Esclavitud, Trata y Trabajo Infantil: Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

A fin de aplicar y lograr el ODS 8 sobre el crecimiento sostenible y el trabajo digno, se requieren amplios marcos nacionales de política laboral basados en el principio de la coherencia de las políticas sociales para el desarrollo. La Agenda de Trabajo Digno es la base del desarrollo sostenible y se debe apoyar en las premisas de los derechos humanos y los valores de la democracia. Sólo así se alcanzará el bienestar social.

En el estudio Indicadores Sociales Para La Inclusión Social, (Larrubia Vargas, L. Y Navarro Rodríguez, S, 2006: pág. 489) se reflexiona que: "El interés y medición del bienestar social es uno de los objetivos esenciales de las políticas sociales en los distintos contextos mundiales, adquiriendo cada vez mayor interés debido a la generalización y diversificación que la pobreza y la vulnerabilidad social están adquiriendo en nuestros días, no ya en los países de menor grado de desarrollo, donde desde hace tiempo han sido y siguen siendo fenómenos muy generalizados, sino también en los denominados países desarrollados...". Reviste así gran importancia, la necesidad de evaluar diferentes aspectos de la gestión pública en materia de política social a través de sistemas de indicadores sociales.

Es necesario reaccionar y accionar. Se hace imprescindible desarrollar una mirada más global sobre las verdaderas necesidades y demandas de la ciudadanía, que cada vez se vuelve más protagonista en la identificación de lo que significa la cuestión social, se vuelve más crítica de las políticas públicas y de los servicios que recibe y anhela gestiones más integrales de los gobernantes y de las instituciones estatales que conforman el Estado.

b.1. De los criterios para la Erradicación del Trabajo Infantil:

La pandemia de COVID-19 provoca consecuencias negativas en lo económico y en el mercado laboral generando un impacto crítico en la vida y los medios de vida de las personas. Lamentablemente, los niños sue-

len ser los primeros en sufrir. La crisis puede empujar a millones de niños vulnerables al trabajo infantil. Se estima que ya hay 152 millones de niños en situación de trabajo infantil, de los cuales 72 millones realizan trabajos peligrosos. Estos niños ahora tienen un riesgo aún mayor de enfrentar circunstancias aún más difíciles y de trabajar más horas al día. Uno de cada 10 de todos los niños en todo el mundo está en situación de trabajo infantil. Si bien es cierto que el número de niños en situación de trabajo infantil ha disminuido en 94 millones desde 2000, la tasa de reducción se desaceleró en dos tercios en los últimos años. Una de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 exige el fin del trabajo infantil en todas sus formas para 2030. "Casi la mitad de los 152 millones de niños víctimas del trabajo infantil tienen entre 5 y 11 años; 42 millones (28%) tienen entre 12 y 14 años; y 37 millones (24%), entre 15 y 17 años... El trabajo infantil se concentra en primer lugar en la agricultura (71%), que incluye la pesca, la silvicultura, la ganadería y la acuicultura, y comprende tanto la agricultura de subsistencia como la comercial; el 17% de los niños en situación de trabajo infantil trabaja en el sector de servicios; y el 12% en el sector industrial, en particular la minería". (<https://www.agenda2030.gob.es/objetivos/objetivo8.htm>).

Ya en 1973 la Organización Internacional del Trabajo, insta a los Estados a comprometerse y tomar medidas en contra del trabajo infantil, teniendo en mira su abolición; el Convenio 182 sobre Las Peores Formas De Trabajo Infantil declara y denuncia la existencia de formas particularmente atroces de explotación de las niñas, niños y adolescentes menores de 18 años. También el Convenio 130 hace mención sobre la edad mínima de admisión al empleo.

Esta comisión postula como reflexión y se propone como acciones a seguir lo siguiente:

- Los ODS no se pueden alcanzar si no se respetan los derechos de los niños y los adolescentes. Mientras los dirigentes mundiales trabajan para cumplir con la promesa de la Agenda 2030, los actores sociales territoriales tienen la obligación de reivindicar sus derechos a la buena salud, a la educación y a un planeta limpio, entre otros.

- Más de 100 Estados Miembros han renovado su compromiso con respecto a los derechos de los niños y los adolescentes en el contexto de la aplicación de los ODS en 2019. Esta comisión regional pretende colaborar con gobiernos locales, a asegurar que esos objetivos produzcan resultados para cada niño ahora y en generaciones futuras.

- El trabajo infantil en la agricultura es un problema mundial que no solo perjudica a los niños, sino que

también daña al sector agrícola al perpetuar la pobreza rural. E incrementar los índices de informalidad laboral en el sector.

- La FAO, agencia de la ONU, aseveró que los Objetivos de Desarrollo Sostenible serán inalcanzables si se deja atrás al numeroso colectivo de niños que trabajan en la agricultura. En consonancia con la FAO, esta comisión afirma que es necesario asignar más inversiones y recursos específicos a la lucha contra el trabajo infantil en el sector agrícola.

- Para avanzar hacia el trabajo infantil cero, una meta de los Objetivos de Desarrollo, nuestra región olivícola necesita llegar a un nivel que no se logrará con la redacción de unos programas y proyectos, sino mediante el compromiso y la acción real de quienes concentran los poderes de toma de decisiones más relevantes.

- Se destaca la importancia de desarrollar un enfoque intersectorial que garantice que las políticas, estrategias, programas nacionales y territoriales incluyan medidas específicas que prevengan y mitiguen el trabajo infantil.

- Por último, se postula que la Comisión de Seguimiento y Control creada para este C.C.G. ejerza la facultad de verificar y sancionar a aquellos sectores que incumplan con la presente medida.

b.2 De los criterios para la erradicación de la violencia y acoso por razón de género. Derechos de las Mujeres Rurales.

El Convenio 190 de la O.I.T. reconoce el derecho de toda persona a un ambiente de trabajo libre de violencia y acoso, incluidos la violencia y el acoso por razón de género. Esta comisión afirma que tales comportamientos pueden constituir una violación o un abuso de los derechos humanos.

Por primera vez se establece en un tratado internacional el derecho a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso. Por primera vez se cuenta con un marco común y claro para prevenir y abordar la violencia y el acoso basado en un enfoque inclusivo, integrado y que tiene en cuenta las consideraciones de género.

Se reconoce que la violencia y el acoso en el mundo del trabajo afectan a la salud psicológica, física y sexual de las personas, a su dignidad y a su entorno familiar y social. Los miembros de la CAR 13 reflexionan que la violencia y el acoso también afectan a la calidad de los servicios públicos y privados, impiden que las personas, en particular las mujeres, accedan al mercado de trabajo, permanezcan en él o progresen profesionalmente.

La violencia y el acoso por razón de género afectan principalmente a las mujeres y las niñas. Se debe abordar las causas e identificar los factores de riesgo, como ser: Los estereotipos de género, las formas múltiples e

Inter seccionales de discriminación y el abuso de poder por razón de género.

La violencia y el acoso laboral resultan incompatible con el trabajo decente y la justicia social. Se reconoce que es un problema generalizado que afecta a todas las regiones, ocupaciones y modalidades de trabajo. Esta comisión trabaja para su erradicación porque despoja a las personas de su dignidad y afecta su modo de relacionarse en el mercado laboral.

A partir de este convenio, la comisión analiza los conceptos:

La expresión “violencia y acoso” en el mundo del trabajo designa: “Un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género”. (Ley Nacional N° 27.580, 2020: pág. 4 del anexo).

La expresión “violencia y acoso por razón de género” designa: “La violencia y el acoso que van dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género, o que afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado, e incluye el acoso sexual”. (Ley Nacional N° 27.580, 2020: pág. 4 del anexo).

Y a continuación esta comisión postula acciones a seguir:

- Hacer cumplir otros instrumentos internacionales pertinentes, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

- Adoptar y aplicar un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género en el mundo del trabajo, en la legislación relativa al trabajo y el empleo, la seguridad y salud en el trabajo y la igualdad y la no discriminación.

- Ratificar que la violencia y el acoso en el mundo del trabajo pueden constituir una violación o un abuso de los derechos humanos, que son una amenaza para la igualdad de oportunidades, y son inaceptables e incompatibles con el trabajo decente.

- Propender a una cultura del trabajo basada en el respeto mutuo y la dignidad del ser humano para

prevenir la violencia y el acoso.

- Los miembros de la comisión: Tiene la importante responsabilidad de promover un entorno general de tolerancia cero frente a la violencia y el acoso con el fin de facilitar la prevención de este tipo de comportamientos y prácticas.

- Que debe velar para que todos los actores del mundo del trabajo se abstengan de recurrir a la violencia y el acoso, prevenirlos y combatirlos.

- Que es fundamental remarcar: La violencia y el acoso son incompatibles con la promoción de empresas sostenibles y afectan la reputación de la misma. Hace conflictiva la organización del trabajo, las relaciones en el lugar de trabajo y reduce la productividad.

- Que es competencia de esta comisión en acuerdo con el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación (MMGyD), convocar a jornadas virtuales o presenciales sobre aspectos relevantes, como ser: Las políticas de cuidado en el mundo del trabajo para las mujeres rurales. Problemáticas vinculadas a la desigualdad de género, brecha salarial, feminización de la pobreza y la perpetuación de la violencia.

- Instar a los funcionarios que concentran el poder de decisión de los organismos nacionales, provinciales y locales responsables de la inspección del trabajo, la seguridad y salud en el trabajo, y de la igualdad y la no discriminación, incluida la igualdad de género, para que adopten medidas claras y urgentes sobre la cuestión de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

- Los inspectores del trabajo y los agentes de otras autoridades competentes, según proceda, deberían recibir formación específica sobre las cuestiones de género para poder detectar y tratar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, incluidos los peligros y riesgos psicosociales, la violencia y el acoso por razón de género y la discriminación ejercida contra determinados grupos de trabajadores.

- Por último, se postula que la Comisión de Seguimiento y Control creada para este C.C.G. ejerza la facultad de verificar y sancionar a aquellos sectores que incumplan con la presente medida.

## Consideraciones Finales

La pandemia por coronavirus (COVID-19) llegó a América Latina en un momento de debilidad de su economía y de vulnerabilidad macroeconómica. Se estima que será la causa de la mayor crisis económica y social de la región en décadas, con efectos muy negativos en el empleo, la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad, compromisos asumidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La CEPAL proyecta

que habrá más de 11,5 millones de nuevos desempleados. Según estimaciones de la OIT, junto al aumento de la desocupación, se espera un marcado deterioro de la calidad del empleo, debido al aumento de la informalidad y la reducción de las jornadas laborales y de los salarios. Esta situación repercutirá en los indicadores sociales. El trabajo informal es la fuente de ingresos de muchos hogares de América Latina, donde la tasa media de informalidad es de aproximadamente un 54%. Muchos de estos trabajadores no tienen acceso a servicios de salud de calidad y dadas las características de su trabajo, están más expuestos al contagio. Asimismo, sus ingresos son generalmente bajos, por lo que cuentan con una capacidad de ahorro limitada para hacer frente a períodos prolongados de inactividad. Tampoco disponen de mecanismos de sustitución de ingresos, como los seguros de desempleo, que generalmente están vinculados al trabajo formal. Esta situación afectará negativamente la dinámica de la pobreza y la desigualdad. La CEPAL estima que la pobreza alcanzaría entonces al 34,7% de la población latinoamericana, lo que equivale a 214,7 millones de personas y la pobreza extrema al 13% lo que equivale a 83,4 millones de personas.

La crisis ha puesto de manifiesto los desafíos estructurales del mundo del trabajo que deberán ser resueltos. En esta planificación quedan plasmados los análisis y los procesos de diálogo social que incluyen a organismos gubernamentales, a empleadores y a trabajadores que son esenciales para lograr consensos y aprobar políticas que puedan aplicarse con éxito. La magnitud del esfuerzo por reestablecer cierta normalidad es importante y esa normalidad deberá ser mejor, con valores de solidaridad, sostenibilidad ambiental e igualdad, en la que tanto trabajadores como empresas y gobiernos estén preparados para afrontar la incertidumbre, ya que ello redundará en el bienestar de toda la comunidad.

En cuanto al trabajo no registrado: Los trabajadores no registrados no tienen garantizada la cobertura médica para ellos y sus familias, no reciben la totalidad de los beneficios del sistema contributivo de asignaciones familiares en el caso de tener una familia o hijos a cargo y probablemente no recibirán los beneficios de la jubilación cuando se retiren del mercado laboral, ni contarán con el seguro por desempleo en el caso de ser despedidos. Esta situación se complementa con la ausencia casi total de beneficios laborales no ligados directamente a la seguridad social –empezando por la indemnización por despido, las vacaciones pagas, aguinaldo y cobertura por accidentes de trabajo-, la falta de afiliación sindical y la percepción de ingresos por debajo de los establecidos en los convenios colectivos y por el Salario Mínimo Vital y Móvil y constituye una

expresión cabal de la precariedad laboral. Conscientes de ello, los miembros de esta Comisión Agraria Regional procuran un cambio sustancial en la política pública al instalar al Trabajo Decente como su objetivo central. El nivel de empleo y su calidad pasan a ser variables relevantes tanto para la política económica como para la social (los dos criterios desarrollados en el capítulo 6). Y se ajusta así, a los lineamientos nacionales, ya que Argentina es el primer Estado latinoamericano en incorporar en la Agenda ODS 2030 el trabajo decente, como objetivo de su ordenamiento normativo laboral y su política pública.

La estrategia integrada de políticas que se llevaron adelante ha permitido reducir por primera vez la incidencia del trabajo no registrado. Sin embargo, el nivel que aún alcanza esta problemática sobre todo en la actividad rural del interior del país exige la incorporación de nuevos instrumentos de política para tender a su erradicación definitiva.

Se requiere en primer lugar comprender que la ejecución del Plan Nacional de Regularización del Trabajo llevado a cabo por el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación Argentina, aunque introdujo significativas mejoras en todo el país, no fue suficiente ni eficiente en el interior del mismo, donde las realidades de la comunidad son muy heterogéneas. La sociedad en su conjunto es dinámica, sus poblaciones van modificando sus demandas y estableciendo nuevos niveles de jerarquías de las mismas. Con esta mirada de la realidad como hecho multicausal, se entiende al trabajo no registrado como una problemática de origen multicausal y de perfil heterogéneo que requiere, por lo tanto, un conjunto de políticas activas sociales, laborales y económicas que atiendan a cada uno de sus determinantes y consecuencias. Los esfuerzos estatales efectuados hasta el presente fueron buenos, pero no suficientes, por lo que debemos despojarnos de los mismos y encarar esta planificación estratégica dando un giro extraordinario con nuevas miradas, nuevas visiones y nuevas formas de repensar este escenario social. Comprender que no existe una única verdad irrefutable ni una sola manera de resolver los problemas sociales. Porque tampoco existe un único problema, sino que, sobre el mismo, confluyen innumerables causas y consecuencias. Haber diseñado un árbol de problemas y paralelamente un árbol de objetivos permitió planificar con mayores aciertos y menores especulaciones y errores. Asimismo, cabe destacar que a lo largo del desarrollo y ejecución del plan, si bien puede haber un organismo a cargo (MTEYSS) y un responsable último como lo es el Estado, es imprescindible contar con la asistencia, colaboración y control de todos los actores

sociales con poder de decisión y la participación de la comunidad civil en la identificación de los problemas y en la búsqueda de alternativas más eficaces y sostenidas en el tiempo. Sin dudas, se afirma que la elección del enfoque para el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN), como metodología de trabajo es la más acertada, ya que permite establecer una serie de líneas estratégicas para incluir actores marginados y desaventajados en el proceso de negociación y diálogo y fortalece su poder de negociación para hacer valer sus derechos.

Por ello, partiendo de los objetivos y ejes estratégicos elegidos, se concluye este proyecto focalizándonos en los siguientes indicadores, que a continuación se detallan:

En cuanto a la dualidad patrón – empleado y las relaciones de poder: El trabajo en negro es uno de los flagelos más grandes de nuestra sociedad. Un trabajador en negro es un trabajador ilegal. Carece de la protección de la Seguridad Social, además no tiene ni obra social, ni seguro de riesgos del trabajo. Pero, además, es un trabajador cuya estima se ve menoscabada. El temor a perder sus ingresos lo llevan a aceptar contratos laborales precarios y soportar condiciones laborales y de higiene alejados de las normas legales básicas de empleo. Históricamente vivió siempre así, porque un cosechero desde temprana edad acompaña a sus padres a trabajar en el campo y estas prácticas que rayan en la esclavitud fueron asumidas y transmitidas de generación en generación. La gran mentira de que los empresarios se ven en la obligación de tener trabajadores en negro debido a los altos costos de la seguridad social, esconde la intención de explotar a los trabajadores para incrementar los beneficios del empleador. Un empresario que tiene un trabajador en negro inconscientemente pone en riesgo su patrimonio dado que, si su trabajador se accidenta, tanto en el trabajo como en ocasión de dirigirse a él, deberá hacer frente al pago de una indemnización que puede ser de varios cientos de miles de pesos.

En la dupla: Empleador-Empleado se deben derribar las aceptadas posturas de mando y obediencia, de poder y sumisión y se debe construir un nuevo paradigma basado en que ambas partes son igualmente importantes y necesarias para el progreso económico y social del territorio local y regional. Este Plan Estratégico en el Sector Rural Olivícola Nacional procura aportar nuevas miradas y nuevas estrategias que apuntan a abarcar a los trabajadores desde un aspecto más integral: Como ser humano, como mano de obra indispensable en la cadena productiva y como sujeto de derecho laboral.

En cuanto a la necesidad de reconocer que el Estado por sí solo no puede ser eficiente y requiere de la parti-

cipación de todos los sectores privados y la comunidad civil: Ya vemos como hasta las más grandes potencias mundiales se vieron impotentes ante esta situación sanitaria, que hizo tambalear a los Estados más fuertes. Y puso en evidencia las falencias que siempre existieron en todos los ámbitos y se pasaron por alto, debido a la ejecución de medidas que apuntan a resolver solo lo urgente o lo más demandado. Como ha quedado patente ante la rápida expansión de la pandemia y sus efectos en la salud y las economías global y regional, las sociedades requieren un Estado con capacidad para generar respuestas rápidas y para coordinar esfuerzos tanto desde el sistema estatal como a través de iniciativas público-privadas. A mediano plazo, las estrategias dirigidas a la recuperación de las economías y mercados laborales deben incluir diseños institucionales que promuevan la mejora continua de esas políticas socio-laborales.

En cuanto a la articulación y control estatal: El aislamiento social obligatorio implementado por el gobierno nacional resultó muy positivo en términos de cuidado de salud de la población. Sin embargo, en el ámbito laboral dejó vacíos que trajo como consecuencia la falta de fiscalizaciones y controles sobre el sector empresarial en general y sobre el sector rural en especial. Este sector empresario también se vio perjudicado al encontrarse paralizado el comercio y la provisión y distribución de toda clase de demanda de materia prima e insumos de la población. Y como siempre el hilo se corta por el lado más fino: Fueron los trabajadores más vulnerados los que asumieron las consecuencias con despidos arbitrarios y suspensiones de horas y días de trabajo sin goce de haberes. Otros trabajadores fueron obligados a asistir a sus puestos de trabajo, aun formando parte de los grupos considerados de riesgo. La informalidad en el sector rural aumentó debido a la falta de controles como consecuencia de la pandemia por coronavirus. Desde que el Gobierno Nacional declaró el aislamiento social, preventivo y obligatorio, los trabajadores rurales continuaron asistiendo a sus puestos de trabajo para cumplir con sus tareas habituales, por ser considerados esenciales para la producción de alimentos por el Decreto 297/2020-PEN. Mientras la cuarentena supone el resguardo y cuidado de la salud para la mayor parte de la sociedad, evitando así la propagación de la COVID-19, también ha ido en detrimento del trabajo rural. La falta de controles por el aislamiento agravó la situación y expone a los trabajadores rurales informales ya que se encuentran excluidos de los beneficios de la seguridad social, sin cobertura de salud ni de accidentes de trabajo. Es imprescindible aunar fuerzas entre el Ministerio de Trabajo Nacional y el Ministerio

de Trabajo de la provincia, e incluir a las organizaciones gremiales en los relevamientos que se realizan en los establecimientos para poder revertir esta situación con mayor celeridad. Se observa una significativa demanda de la comunidad en cuanto a la intervención del Estado en todos sus niveles y estamentos y las instituciones estatales deben demostrar empatía con la sociedad que los eligió, capacidad de escucha de las demandas y capacidad de reacción ante las mismas. Se requiere un Estado que sea más efectivo, eficiente y transparente. Esta institucionalidad debe acompañarse de entidades fiscalizadoras que respondan a los crecientes reclamos ciudadanos sobre fiscalización del trabajo rural y mayor participación gremial y ciudadana en las decisiones que les afectan. No cabe duda de que es imperioso abrir canales institucionales de diálogo que incluyan a la sociedad civil para conseguir respaldo y comprensión, así como para conducir el proceso después de la crisis.

En cuanto al uso de las herramientas tecnológicas y los nuevos modelos de empleo que surgirán: Los países de la región están haciendo esfuerzos enormes para enfrentar la crisis sanitaria y socioeconómica originada por la COVID-19. Sin embargo, aun con paquetes de medidas bien concebidos y formulados, persiste el desafío de que los beneficios y servicios lleguen rápidamente a la población, en especial en los países de desarrollo institucional más tardío y en las zonas rurales. La presente crisis, junto a las nuevas posibilidades tecnológicas, también constituye una oportunidad para avanzar en la integración y la complementación de algunas instituciones laborales.

En cuanto a los Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG): Desde el sector agrario provincial y regional se ha destacado de manera recurrente que los problemas de la falta de registración rural se asocian, entre otros aspectos, al perfil de la economía regional, la cual es muy intensiva en mano de obra y tiene importantes ciclos de estacionalidad. En tal sentido, un reclamo histórico del sector gremial empresarial ha sido la necesidad de establecer mecanismos de contratación más acordes con los lapsos de la producción y el empleo local. En distintas audiencias afirmaron que existen circunstancias en las cuales se generan conflictos en los productores al trabajar de forma tercerizada, creando dificultades con el pago de la Tarifa Sustituta. Las empresas intermediarias que brindan este servicio al productor deben contratar a los obreros cosechadores bajo el Régimen General. Esto le ocasiona al productor mayores costos laborales respecto a una situación en la cual la empresa tercerizada pueda contratar a los obreros bajo la modalidad de TS (como si fuera un productor más). Ante esta circunstancia, las entidades

empresariales consultadas sostienen que se generan importantes inequidades, ya que este grupo de productores que decide subcontratar la cosecha pierde injustamente los importantes beneficios previstos en la TS. Las empresas tercerizadas cumplen un rol importante para el sector, ya que solucionan problemas operativos relacionados con el reclutamiento del personal, factor que permite al productor asegurar la cosecha en tiempo y forma. A su vez, estas empresas muchas veces contribuyen para que los cosechadores amplíen el período laboral al organizar mejor su tarea en diferentes fincas a lo largo de una misma temporada. Sin embargo, la visión de las organizaciones de trabajadores es diferente. Consideran que las empresas subcontratadas limitan el enlace directo entre productores y trabajadores y ello impacta negativamente en las posibilidades de que los trabajadores realicen una trayectoria laboral desde un empleo rural temporario a un empleo rural permanente. En definitiva, habiendo escuchado y asistido a todas las partes, es posible que varias situaciones requieran acciones de revisión en la normativa e implementación del convenio. No obstante, puede decirse que el CCG no es una herramienta rígida, porque en la medida que se avanza en su ejecución se pueden introducir modificaciones dentro del marco normativo que la rige, ya que existe una Comisión de Seguimiento y Control que evalúa los inconvenientes que puedan ir surgiendo y adapta el Convenio a las necesidades de los distintos partícipes.

Todas son posturas muy razonables y cada una de ellas se basa en los intereses de los grupos de poder a los cuales representan. Saber reconocerlos y aunar criterios con los mismos, es el desafío que se persigue diseñando estos nuevos criterios económicos y sociales y posteriormente implementado el CCG en el sector olivícola, que pretende incentivar un proceso de formalización laboral reduciendo los costos de contratación y trasladando parte de estos al momento en el cual se gestan los ingresos. En tal sentido, la Tarifa Social, que incluyen los Convenios observados a nivel nacional, ha logrado impactos sensibles sobre la estructura de costos no salariales y sobre la competitividad del sector. En el caso específico de Catamarca, se observa que, con el Convenio de Corresponsabilidad Gremial en el Sector Vitivinícola, al calcular los aportes y las contribuciones en función de la producción de esta explotación agrícola, se ha logrado reducir de manera relevante los niveles de no registración al existir mecanismos adicionales de control y sanción ante incumplimientos. La inclusión de la contribución solidaria (o cuota sindical) en la Tarifa Sustituta ha permitido fortalecer los recursos del gremio que representa a los trabajadores del sector y me-

jorar y diversificar los servicios prestados por la organización. Esto también permitirá promover las políticas de fomento brindadas desde las entidades gremiales. Visto así, el Convenio de Corresponsabilidad Gremial en el Sector Olivícola nacional resulta una herramienta innovadora, que se basa en un amplio diálogo social multisectorial y que despierta opiniones profundamente favorables en la diversidad de los actores consultados. El permanente proceso de articulación que incorpora este proyecto a lo largo de toda su implementación permite llevar a la mesa de diálogo los intereses de cada una de los actores sociales intervinientes mencionados, profundizar la confianza y los compromisos asumidos, y alcanzar un buen grado de cumplimiento de las expectativas legales y laborales previamente generadas. Los nuevos criterios propuestos en este plan estratégico servirán de cimiento y punto de partida, que deberán volver a ser analizados en el futuro para cada uno de los convenios de corresponsabilidad gremial que se desean aplicar en el sector nogalero, aromáticas y ganadero en los próximos cinco años, como parte de un plan estratégico integral a largo plazo.

En cuanto los Criterios Sociales: Se concluye que el trabajo decente debería constituir la esencia de las estrategias globales, nacionales y locales para lograr el progreso económico y social. Es indispensable para los esfuerzos destinados a reducir la pobreza, y como medio para alcanzar un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible. En la búsqueda del crecimiento económico, el respeto por los derechos humanos de hombres, mujeres y niños es una herramienta clave. El trabajo decente, dignifica a la persona, desarrolla su sentido de pertenencia, le permite incorporarse en el mercado de trabajo y en la sociedad en general.

Se presentan desafíos institucionales para la entre-

ga efectiva de beneficios y servicios. En el contexto de esta crisis, es fundamental contar con instituciones laborales fuertes y de amplia cobertura como la formación para el trabajo, los servicios públicos de empleo, la seguridad social, la administración y fiscalización del trabajo y el registro de empleadores y empleados, entre otras. En el marco de las normas y recomendaciones internacionales en esta materia, se considera que la legislación laboral, la administración del trabajo y la información sobre el mercado de trabajo son componentes indispensables para enfrentar esta crisis.

Es prioritario diseñar un nuevo pacto social para avanzar en la construcción de un Estado de Bienestar que esté orientado hacia la universalización del acceso al derecho a la salud, la alimentación y la educación que son los cimientos de infraestructura básica de nuestra vida. Un nuevo pacto social que asuma que el empleo decente significa: La igualdad de género y acceso al trabajo, la eliminación del trabajo infantil y la explotación y violencia laboral, a fin de reconstruir un mundo mejor y más resiliente. Por ello, existirán permanentes instancias en las cuales se podrá perfeccionar el impacto de las herramientas utilizadas en este plan y optimizar el logro de los objetivos perseguidos de formalización laboral. Es un hecho que, en esta realidad dinámica, la incertidumbre nos acompaña a lo largo de todo este plan estratégico inmerso hoy en una emergencia sanitaria que no parece tener fecha de culminación. Más allá de cómo se desarrolle la crisis en los próximos meses y años, es posible que a corto y medio plazo el mundo no se mueva hacia un escenario laboral postpandemia, sino hacia un escenario laboral con pandemia permanente. Por lo tanto, las políticas para la recuperación no deben apuntar meramente a una nueva normalidad, similar a la anterior, sino a una normalidad mejor, con mayor formalidad laboral, equidad y diálogo social.

## Referencias Bibliográficas:

Altimir, O., Beccaria, L. (1999). "El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina". Serie Reformas Económicas N° 28. Santiago de Chile, CEPAL.

Bertranou, F.; Casanova, L. (2013). Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo - OIT.

CLACSO (2009). Pobreza Un glosario internacional. Buenos Aires: CLACSO.

Huertas, F. (1993). El Método PES: Planificación estratégica situacional (Entrevista a Carlos Matus Romo). Fundación Altadir - CEREB; Quito.

Larrubia Vargas, L.; Navarro Rodríguez (2006). Indicadores Sociales para la Inclusión Social: Teoría y Práctica. Málaga: Editores Área de Bienestar Social de Málaga.

Matus, C. (1987). Adiós, Señor Presidente. Caracas: Editorial Pomaire,

Matus Romo, C. (1995). Planificación y Gobierno. Bogotá: Cuadernos de Economía - CUADECO N° 23, Universidad Nacional de Colombia.

Medina Vásquez, J.; Ortegón, E. (2016). La Prospectiva Territorial en América Latina y el Caribe. Seminario Internacional "Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Construcción de Futuros de América Latina y el Caribe"; Santiago de Chile: ILPES - CEPAL, Gobierno de Corea.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008). Cuadernillo de Convenios de Corresponsabilidad Gremial en materia de Seguridad Social. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2013a). Diagnóstico de la Informalidad Laboral, a partir de los datos relevados por la Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social (ENAPROSS). Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2013b). Trabajo No Registrado: avances y desafíos para una Argentina inclusiva. Buenos Aires. Argentina.

Organización De Las Naciones Unidas Para La Agricultura Y La Alimentación (2013). El Desarrollo Territorial Participativo Y Negociado (Dtpn). La Facilitación Para La Gobernanza Territorial. Documento de Trabajo N° 4.

Organización Internacional del Trabajo (2007). Diálogo Social Tripartito en el Sector Agrario: Experiencia de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario de Argentina. Lima: Proyecto Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social.

Organización Internacional del Trabajo-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España (2014). España: Crecimiento con Empleo. Madrid: Organización In-

ternacional del Trabajo.

Ossorio, A. (2007). Gestión Pública por Resultados: Una Visión Sistémica. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública de la Nación.

Ossorio, A. (2003). Planificación Estratégica. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública.

## Normativas

Ley Nacional N° 24013 Empleo. 1991.

Ley Nacional N° 25191 Trabajadores Rurales. 1999.

Ley Nacional N° 25323 Contrato de Trabajo - Indemnizaciones - Modificación. 2000.

Ley Nacional N° 26727 Trabajo Agrario. 2011.

Ley Nacional N° 26940. Promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral. 2014.

Ley Nacional N° 27.580. Ratificación del Convenio 190 de la OIT sobre Eliminación de la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo. 2020.

## Glosario De Siglas

AFIP Administración Federal de Ingresos Públicos

ANSES Administración Nacional de la Seguridad Social

ASOLCAT Asociación Olivícola de Catamarca

C.A.M.E. Confederación Argentina de la Mediana Empresa

CAR Comisión Agraria Regional

CCG Convenio de Corresponsabilidad Gremial

CNTA Comisión Nacional de Trabajo Agrario

CPCEC Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Catamarca

DNCCG Dirección Nacional de Convenios de Corresponsabilidad Gremial

FFA Federación Agraria Argentina

FOA Federación Olivícola Argentina

FODA Fortaleza Oportunidades Debilidades Amenazas

INSSyP Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

MMGyD Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación

MTEYSS Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social

OEDE Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial

OIT Organización Internacional del Trabajo

OSC Organizaciones de la Sociedad Civil

PNRT Plan Nacional de Regularización del Trabajo

RENATRE Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores

SIDITYSS Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social

SRT Superintendencia de Riesgos del Trabajo

TS Tarifa Sustituta

UATRE Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores

UNCA Universidad Nacional de Catamarca

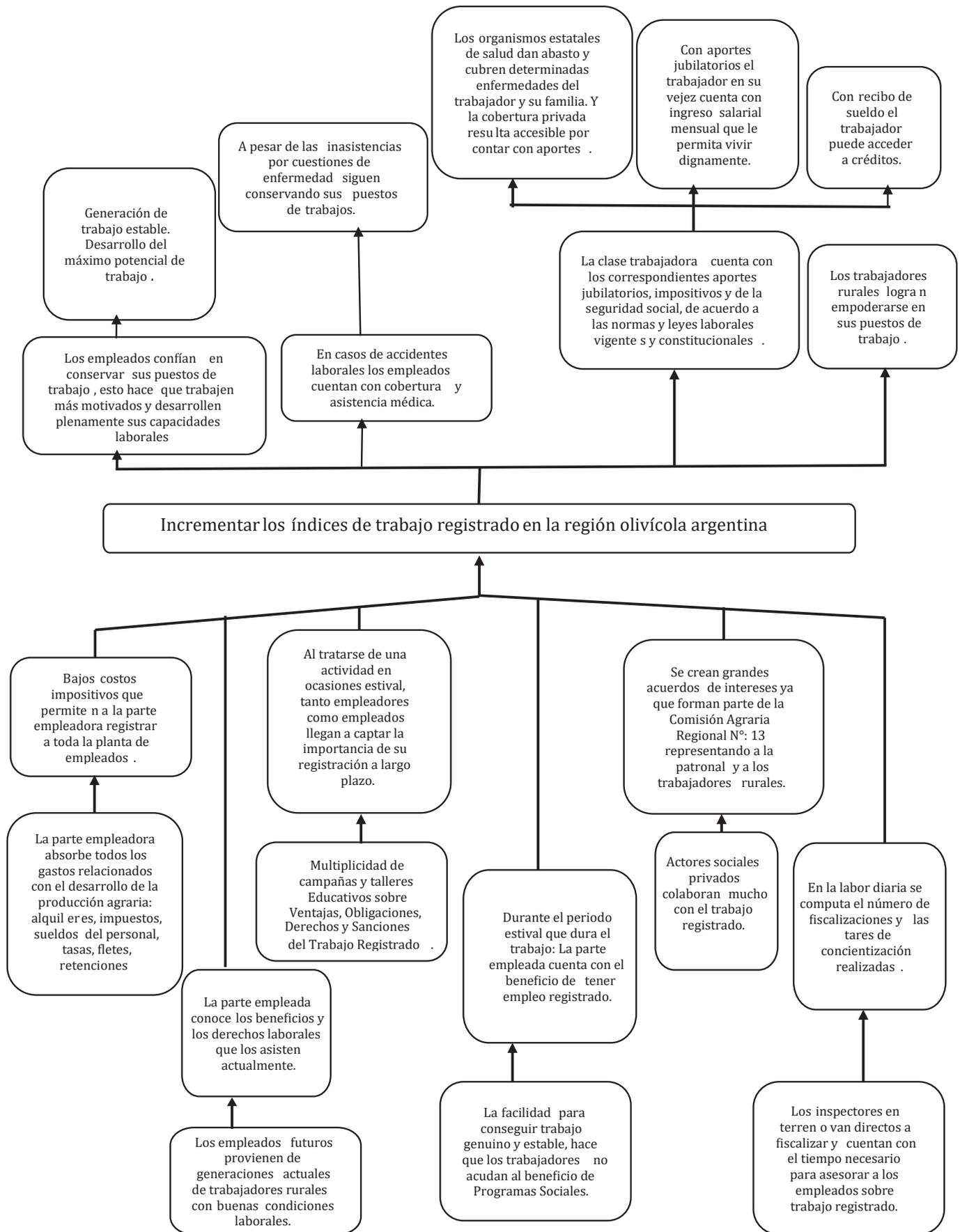
## Anexo 1: Mapa Estratégico

<b>MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACION</b> <b>MISIÓN</b>	<p>Es una institución que busca la justicia social en el sistema de trabajo, de una manera digna y en igualdad de oportunidades.</p> <p>Es la Institución rectora de políticas públicas de trabajo, empleo y del talento humano del servicio público, que regula y controla el cumplimiento a las obligaciones laborales mediante la ejecución de procesos eficaces, eficientes, transparentes y democráticos enmarcados en modelos de gestión integral, para conseguir un sistema de trabajo digno, de calidad y solidario para tender hacia la justicia social en igualdad de oportunidades.</p>
<b>COMISION REGIONAL AGRARIA Nº 13 - CATAMARCA</b> <b>MISION</b>	<p>Tiene a su cargo la asistencia técnico-administrativa específica destinada a desarrollar, ejecutar y controlar las Políticas Públicas de Empleo tendientes a alcanzar la formalidad laboral en el sector rural y agrario de la provincia de Catamarca.</p>

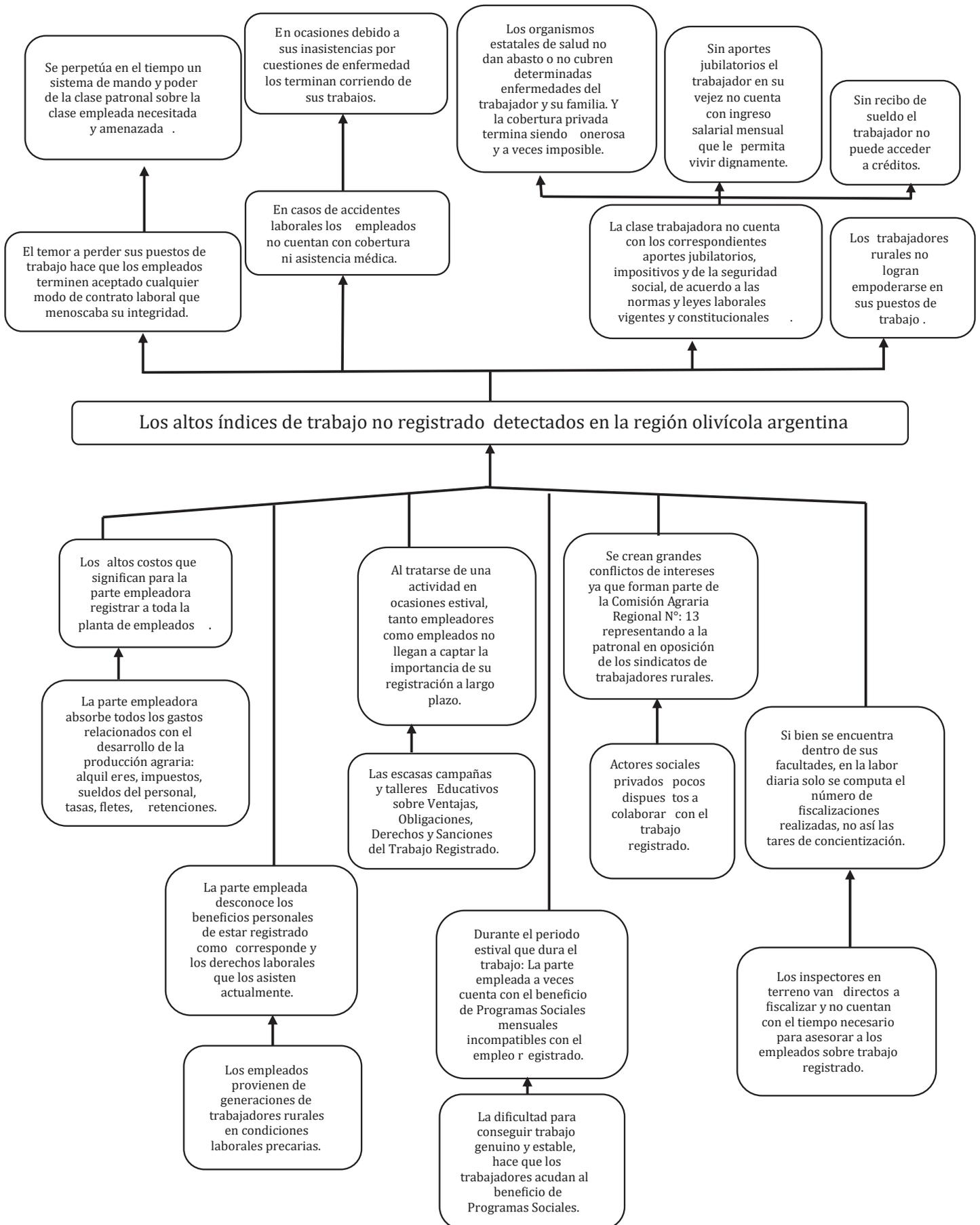


BENEFICIARIOS	PROCESOS INTERNOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Incorporar en la cultura laboral del sector empleador la importancia de contar con trabajadores agrarios registrados destacando sus ventajas ante accidentes laborales.</li> <li>● Incorporar en la cultura laboral del sector empleado la importancia de su registración para contar con obra social y aportes jubilatorios para sí y su familia.</li> <li>● Empoderar al sector empleado destacando su relevancia como recurso indispensable en el proceso productivo.</li> <li>● Gestionar ante la AFIP para que el Sector Empleador cuente con disminuciones impositivas o reciba promociones por tener debidamente registrados sus trabajadores temporarios</li> <li>● Articular y conveniar con Anses para que se actualice de forma inmediata en la base de datos la situación del sector empleado apenas culmina la cosecha y puedan ser dados de alta en los Programas Sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Lograr el apoyo permanente por parte de las autoridades superiores del organismo para realizar las tareas de fiscalización y promoción del trabajo registrado de manera ininterrumpida.</li> <li>● Incrementar el tiempo necesario para que los inspectores puedan realizar tareas de promoción sobre el trabajo rural registrado a los trabajadores rurales, dado que el objetivo principal es recabar datos estadísticos específicos de trabajo registrado y trabajo no registrado.</li> <li>● Propiciar un cambio significativo en el área de fiscalización en temas inherentes a capacitaciones teóricas, tecnológicas y estratégicas necesarias para el abordaje de la promoción específica del trabajo regularizado.</li> <li>● Establecer relaciones más estrechas con áreas de nivel nacional, como ser: Oficina de Violencia Laboral, Diversidad Y Género del MTEYSS y el actual Ministerio de las Mujeres.</li> </ul>
APRENDIZAJE	FINANCIERO
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Brindar asesoramiento a la comunidad en general sobre las leyes y normativas laborales nacionales y provinciales que sustentan la actividad rural en el sector olivícola y sus múltiples beneficios.</li> <li>● Propiciar el acercamiento y el encuentro entre el sector empresarial y los trabajadores rurales permanentes y estivales a través de talleres y jornadas de capacitación que destaquen el valor agregado de ambos actores sociales en la cadena de producción y en la economía social en general.</li> <li>● Adquirir internamente las herramientas de capacitación teóricas, tecnológicas y estratégicas necesarias para el abordaje de Promoción del Trabajo Registrado en contexto de Covid-19.</li> <li>● Adquirir internamente las herramientas necesarias para el abordaje y puesta en prácticas de temas: Violencia Laboral, Violencia de Género, Indicios de Explotación Laboral, Trata de Personas en zonas rurales.</li> </ul>	<p>Adquirir un aumento sustancial de recursos para hacer las tareas inspectivas, en cuanto a la disponibilidad de los vehículos oficiales, los combustibles que se necesitan, los viáticos, los seguros con los que deben contar los trabajadores al momento de cubrir el terreno, etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Asegurar la transparencia en el manejo de los recursos financieros etc.</li> <li>● Adoptar una caja de recursos económicos de libre disponibilidad para los responsables del área Comisión Regional Agraria Nº 13.</li> </ul>

ARBOL DE OBJETIVOS : TRABAJO REGISTRADO EN LA REGION OLIVICOLA ARGENTINA (SITUACIÓN DESEADA)



ARBOL DEL PROBLEMA: TRABAJO NO REGISTRADO EN LA REGIÓN OLIVÍCOLA ARGENTINA (SITUACIÓN ACTUAL)





# **El enfoque de las políticas públicas de promoción del trabajo durante 2016-2019. Aportes para el desarrollo territorial**

Estudiantes:  
Ariel Pared

Universidad  
UNPAZ

## **1. Reseña Histórica**

En 1996 durante la presidencia del Dr. Carlos Saúl Menem y en el marco de las Leyes N° 23696 y N° 23697, entre muchas otras privatizaciones, se produce la venta de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) acapitales privados, lo que derivó posteriormente en levantamientos de los trabajadores en Cutral-có y Plaza Huincol, Pcia. de Neuquén. En dicho contexto, ante la escalada de conflictividad social y represión, la Administración de ese entonces creó el programa asistencialista Trabajar I, que fue creado bajo el paraguas de la Ley N° 24.013 mediante la Resolución del exMinisterio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) N° 576/95 y la Resolución de la entonces Secretaría de Empleo y Formación Profesional de la época (SEyFP) N° 03/96, 17/96, 46/96.

Este programa, según doctrina *“tuvo como objetivo-generar empleo transitorio para personas desocupadas mediante obras en su comunidad. El programa orientó sus acciones a los grupos de trabajadores desocupados más vulnerables, con el fin de que, a través de proyectos de infraestructura económica y social, se contribuyesen al desarrollo de las comunidades, mejorando asimismo las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios. Los beneficiarios de cada proyecto eran seleccionados entre aquellos trabajadores desocupados que no se encontraban percibiendo prestaciones del seguro de desempleo, ni estaban participando de ningún programa de desempleo del MTySS.”*<sup>1</sup>

Al año siguiente, y en el ámbito de la Pcia. de Buenos Aires el por entonces Gobernador Dr. Eduardo Duhalde, implementa el programa Barrios Bonaerenses. Según un artículo periodístico con el título de *“Duhalde lanza su plan social”*<sup>2</sup>, este es el primer paso del Gobernador pensando en las elecciones presidenciales de 1999.

Dicho programa alcanzaba a unos cien mil des-

1 <http://www.ceil-conicet.gov.ar/publicaciones/empleo-desempleo-y-politicas-de-empleo/> Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo I, J. Neffa, B. Brown, CEIL-PIETTE, 2011, Buenos Aires (p.104)

2 [https://www.clarin.com/politica/duhalde-lanza-plan-social\\_0\\_HkclSDW-Rtg.html](https://www.clarin.com/politica/duhalde-lanza-plan-social_0_HkclSDW-Rtg.html)

ocupados quienes serían beneficiados por la iniciativa anunciada, privilegiando principalmente al Gran Buenos Aires y las principales urbes de la provincia como Mar del Plata, Bahía Blanca y La Plata; aunque la forma de distribución se hacía por medio de los intendentes del conurbano o por “punteros”<sup>3</sup> del Partido Justicialista (PJ).

Para aquellos que no se sometían al clientelismo político<sup>4</sup> o carecían de contactos quedaban fuera de este programa. En consecuencia, estas personas encontraron, una nueva forma de hacer visible sus demandas, al organizar y realizar cortes de rutas para exigir no sólo programas semejantes sino también alimentos, trabajo digno y salud pública. Reclamos de fondo que consistían en verdaderas necesidades públicas de primer orden, que justifican la razón de ser del Estado<sup>5</sup>.

Sin embargo dicha forma de peticionar por medio de cortes de ruta, fue rápidamente criminalizada. De esta modalidad de protesta, nacían “los piqueteros”<sup>6</sup> en el

3 <http://www.fcias.org.ar/wp-content/uploads/2015/08/15-espa%C3%B1ol.pdf> En este trabajo se presenta a los punteros y sus capacidades para llevar adelante políticas sociales altamente focalizadas. Estas capacidades de los punteros permiten entender la lealtad de sus beneficiarios para con ellos en el cuarto oscuro. Votan cómo sus punteros les indican para asegurar las soluciones que estos les brindan para sus problemas. Basado en 120 entrevistas personales con punteros del Conurbano Bonaerense, el trabajo muestra el alto grado de conocimiento que los punteros tienen de sus vecinos y la inmediatez con la que pueden darles respuestas a sus problemas

4 <http://perfilesa.flaco.edu.mx/index.php/perfilesa/article/view/304/257> Este artículo explora uno de los aspectos menos conocidos, el clientelismo político: los puntos de vista de quienes reciben favores, los “clientes”. El trabajo hace hincapié en un aspecto particular del intercambio clientelar, la distribución de bienes a cambio de asistir a actos públicos del partido justicialista de Buenos Aires. Especial atención se pone en la doble del clientelismo (el intercambio objetivo y la experiencia de los actores) y la negociación colectiva, intercambio en la que participan dirigentes políticos y clientes.

5 Al respecto, se puede recordar en relación a la noción de libertad e igualdad, el 6 de diciembre de 1810, Mariano Moreno proyectó un decreto que luego sancionaría la Primera Junta según el cual “la libertad de los pueblos no consiste en palabras, ni debe existir en los papeles solamente. Cualquier déspota puede obligar a sus esclavos a que canten himnos de libertad, y este canto maquinal es muy compatible con las cadenas y opresión de los que lo entonan. Si deseamos que los pueblos sean libres, observemos religiosamente el sagrado dogma de la igualdad”. El principio expresado en este decreto fue antecedente del art. 1ro, Capítulo V y del artículo 5to del Capítulo XIV del proyecto de Constitución para las Provincias del Río de la Plata de 1813; del art. 8vo del Capítulo II del Proyecto de la Sociedad Patriótica 4; del Decreto del 12 de marzo de 1813, las Leyes del 21 de mayo y del 13 de agosto de 1813, todos sancionados por la Asamblea General Constituyente reunida ese año. Finalmente, el principio fue receptado por el proyecto de Constitución de Juan B. Alberdi de 1853 y cristalizado en el artículo 16 de la Carta Magna. En aquella afirmación de Moreno se hace referencia a una idea de igualdad que construida sobre el rechazo del sometimiento de esclavos por déspota. Moreno entendía la igualdad como principio opuesto a la opresión y a la imposición de cadenas visibles o invisibles. La intuición fuerte del revolucionario de Mayo, no reflejaba la tantas veces aludida tensión entre libertad e igualdad. La igualdad de la que nos hablaba Moreno no se contradecía con la idea de libertad sino que se encontraba estrechamente vinculada a ella. La igualdad entendida como inexistencia de opresión, sometimiento o, usando un lenguaje más moderno, exclusión, alude al imperativo moral de una igual libertad como precondition de la autonomía de las personas.

6 A. Kohan, ¡A las calles!: una historia de los movimientos piquete-

conurbano.

Con el Gobierno del Dr. Fernando De La Rúa, se produjo el ajuste sin precedentes de las políticas del estado, dejando sin financiamiento no sólo a los programas asistenciales, sino también a la estructura del PJ local, agudizando la escalada de reclamos sociales que dieron como resultado las luctuosas jornadas del 19 y 20 de Diciembre de 2001.

Ya durante la breve presidencia del Dr. Alfonso Rodríguez Saá, se esbozó el programa Jefes y Jefas de Hogar, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 165/02 y su reglamentación mediante la Resolución 312/02 y modificatorias del por entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que fue implementado durante la Presidencia del Dr. Eduardo Duhalde, donde se incluyó a dos millones de personas. No hay que perder de vista que la implementación de estos programas tenían como objetivo contener, -de modo asistencial y temporario-, a quienes sufrieron lo peor de la crisis política económica y social más profunda del país.

Con el gobierno del Dr. Néstor Kirchner, cambia el paradigma de los programas asistencialistas. Dichos programas cambian su eje de construcción social, ubicando al trabajo como motor para el consumo interno.

El objetivo era reactivar una economía diezmada por años de administraciones neoliberales, siendo la prioridad el impulsar emprendimientos productivos por medio de la organización colectiva y formación, continuando con ese criterio durante las presidencias de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner.

## 2.1 ¿De qué hablamos cuando nos referimos al “Argentina Trabaja”?

El Programa Ingreso Social con Trabajo –Argentina Trabaja- (PRIST), no fue una política aislada, se enmarcaba en el contexto de las políticas sociales que emplea a las figuras de las cooperativas de trabajo como vía de inclusión al trabajo formal para personas desocupadas, generando empleos para obras de medio y bajo nivel de complejidad.

Hay que destacar que al mismo tiempo había otros programas que solo mencionare, el “Programa Federal de Emergencia Habitacional” y el plan “Agua más Trabajo”; estos programas fueron desarrollados a partir del 2003 y especificaban que su desarrollo sería llevado adelante por cooperativas PRIST-Argentina Trabaja- de 16 integrantes.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social se impulsaba al mismo tiempo el “Plan Manos a la Obra”, esta me-

ros y caceroleros, Buenos Aires, Colihue 2002, p. (7-10)

didada fue concebida como un programa socio-productivo haciendo foco en los sectores más desprotegidos de la sociedad y con problemas de empleo formal, es decir que se implementó un esquema de desarrollo económico social productivo teniendo en cuenta las capacidades humanas locales en conjunto con los programas de inclusión social. De este modo, podemos ubicar al Estado como promotor de la organización de cooperativas como mano de obra para desarrollar la obra pública, formación y organización colectiva.

En lo que va de la gestión del actual Presidente, el Ingeniero Mauricio Macri, la particularidad que se agregó a esta secuencia, radica en que los programas ya no impulsarían la inclusión social, sino que, la gestión apunta solamente al cumplimiento de la educación formal de aquellos titulares de los programas que, en otras palabras, no hayan terminado sus estudios primarios, secundarios o de formación profesional, puedan hacerlo y es en esta última novedad en la que haremos foco.

La realidad actual del nuevo enfoque de los programas sociales mediante la Resolución 96/18 del Ministerio de Desarrollo Social y la Resolución 151/18 de la Secretaría de Economía Social, se da la eliminación de los programas de inclusión “Argentina Trabaja”, “Ellas Hacen” y “Desde el Barrio” este último solo en C.A.B.A., para unificarlos en un solo programa que se denomina “Hacemos Futuro”.

### 3 ¿HACEMOS FUTURO?

Este nuevo enfoque tiene el rasgo distintivo de que la contraprestación es finalizar la educación obligatoria para aquellos beneficiarios de programas que no pudieron terminar su formación educativa. Ante esta decisión estatal nos encontramos con varios aspectos que debemos tener en cuenta y analizar.

En primer lugar, se puede observar que el nuevo programa abandona la perspectiva de ser promotora de trabajo, cuyo corolario importa el desincentivo de cooperativas como promotoras del trabajo regular, toda vez que no promueven la organización colectiva. Cambia su eje sólo a la educación formal.

Sentado ello, podemos entender que el enfoque y la reformulación de los programas de inclusión responden, de modo enmascarado, a los intereses de las clases dominantes. La Administración actual tiene como eje de su política económica a las inversiones financieras, cuya particularidad es que esta actividad es meramente especulativa, no producen nada, por lo tanto no necesitan de ninguna inversión productiva.

Y su consecuencia, en el marco de este análisis, es que el nivel de desarrollo productivo de las masas es

bajo, no se requiere personal con capacidades técnicas y especialidades productivas.

Por lo tanto, aun cuando la educación logra un gran consenso en la comunidad, y su consecuente elevado nivel de aceptación; detrás del argumento de empoderar a las poblaciones en situación de vulnerabilidad social y promover su progresiva autonomía a través de la educación, lo que verdaderamente se oculta es la desarticulación de la organización colectiva de los trabajadores y trabajadoras, en este caso, aquellos que pertenecen a los sectores más vulnerables de la sociedad.

A ilación de lo dicho, se desprende de la política pública observada, cuál es la postura del gobierno de la actual gestión en materia de derechos laborales y sociales. En este sentido hay un claro retroceso del Estado en su función de garante de dichos derechos<sup>7</sup>.

Sin lugar a dudas, dichas posturas responden a los lineamientos ya esgrimidos por Adam Smith en la Riqueza de las Naciones, con el concepto de “*La mano invisible que regula el mercado*”. Ello, se plasma en la quita de tutela por parte del Estado respecto a los derechos de

7 Art. 14 bis de la Constitución Nacional El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Queda garantizado a los gremios: Concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

los trabajadores no es otra cosa que la mercantilización y abaratamiento de la mano de obra, atendiendo la relación que históricamente entra en tensión entre capital y trabajo responde al mercado laboral en el sistema capitalista financiero transnacional o neocolonialismo<sup>8</sup>.

A partir de la nueva modificación y la contraprestación del programa “Hacemos Futuro” el Estado pretende conducir y regular las conductas de las personas que sean beneficiarias de los programas sociales, en este caso, a efectos que puedan terminar la etapa de educación primaria y secundaria obligatorias, se pretende hacer que este grupo poblacional pueda finalizar la etapa educacional a partir de una política social conductual no represiva.

El enfoque que este gobierno confiere a los titulares de los programas responde a la concepción de la Nueva Gestión Pública, que tuvo su apogeo en la década de los 90, con el nacimiento del neoliberalismo en nuestro país y su consecuente paquete de reformas del Estado, llevándolo a su mínima expresión.

La NGP tiene como paradigma el adaptar las herramientas del sector privado a la gestión pública, es decir adoptar prácticas del sector empresarial al manejo de los asuntos públicos<sup>9</sup>.

Este nuevo modelo propone bajo el enfoque de eficiencia y efectividad de la prestación de servicios del estado, como consecuencia de la adaptación de la NGP y la asimilación las prácticas de la gestión del mercado, transformó a los ciudadanos en “clientes”.

Las relaciones de poder entre Estado y ciudadanos, nos dice que el poder debe entenderse en términos de múltiples relaciones que atraviesan a la sociedad. Éste entonces no está localizado en algún lugar, el poder no es algo que se tiene, ni un objeto que se detenta, el poder circula a través de las relaciones sociales.

El Estado a través del poder no solo reprime, sino que también produce saberes, sujetos, relaciones, conocimientos, etc. Para poder entender este tipo de relaciones de poder debemos mirar las extremidades, hay que

8 Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica Rio de Janeiro: vol. 7, no.2, maio-agosto, 2015, p. 182-243.

La nueva etapa del colonialismo, en su fase superior, caracterizada por el poder predominante del capital financiero transnacional, sustentado por la tecnología de la comunicación. En países realmente violentos, donde el aparato represivo mortífero va de la mano con la letalidad entre los excluidos, los medios de comunicación monopolizados actúan para ocultar, minimizar y naturalizar el genocidio, provocando la aceptación de leyes más represivas. En esta fase del colonialismo, donde el genocidio viene ocurriendo a cuantogotas, América Latina se ve afectada por la letalidad violenta.(...) El derecho latinoamericano debe reforzar su papel como instrumento de lucha contra el colonialismo y recobrar la confianza de la sociedad, con una reconfiguración de los derechos humanos.

9 <http://www.mabelthwaitesrey.com.ar/wp-content/uploads/Unidad-4-Lpez.pdf>  
Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnológico en el Estado mínimo A. López

mirar la vida cotidiana, prestar atención a los procesos continuos al que someten a las poblaciones, es decir, entender al Estado observando aquello que produce, hay que estudiar a las poblaciones constituidas por los efectos del poder.

Retomando el análisis del programa, cabe destacar las condiciones para que los beneficiarios puedan seguir percibiendo el beneficio hay que hacer una encuesta socio ambiental en el ANSES. A tal fin dichos beneficiarios, deben acceder a la ventanilla virtual del organismo y reservar un turno. Pero no todos los beneficiarios tienen el acceso a estas tecnologías ya que la brecha digital y el acceso a internet es muy desigual y se profundiza en el interior del país. Por lo tanto aquellas personas que no pudieren hacer el trámite online para la encuesta de ANSES quedarán automáticamente excluidas del programa, de este modo hacia la crítica a la implementación del programa Hacemos Futuro, Guillermo Socolski<sup>10</sup>.

En otro orden de ideas, el dirigente del Movimiento Evita Fernando “Chino” Navarro en la nota titulada “Se instaló la polémica: organizaciones cuestionan al gobierno por cambios en los planes sociales”<sup>11</sup>, consideraba que la medida es un duro golpe para las organizaciones sociales porque implica la quita de fondos que reciben anualmente de manos de Nación<sup>12</sup>.

Ello así ya que alrededor de 60 mil beneficiarios pertenecen a los movimientos sociales<sup>13</sup> como CCC, CTEP y Barrios de Pie, los que recibían por cada beneficiario 12.000 pesos anuales para cubrir gastos administrativos, insumos y costos operativos.

Esta medida también afectará a los municipios que se inscribieron como entes reguladores de los beneficiarios ya que los Estados locales recibían unos 18.000 pesos anuales por beneficiario.

Dada estas particularidades queda evidenciada que la medida trae consigo solapadamente el ajuste del Estado. En este caso, bajo la promoción de la educación

10 Subsecretario de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Tucumán.

11 [https://infocielo.com/nota/88847/se\\_instalo\\_la\\_polemica\\_organizaciones\\_cuestionan\\_al\\_gobierno\\_por\\_los\\_cambios\\_en\\_los\\_planes\\_sociales/](https://infocielo.com/nota/88847/se_instalo_la_polemica_organizaciones_cuestionan_al_gobierno_por_los_cambios_en_los_planes_sociales/)

12 La Resolución 3.182 del Ministerio de Desarrollo Social el 6 de Agosto de 2009 describe la modalidad de ejecución del programa del siguiente modo: “Se implementará mediante el otorgamiento de subsidios a Gobiernos Provinciales, municipales y cooperativas de la Ley 20.337 o Asociaciones Mutuales de la Ley 20.321 efectivizado desde el Ministerio de Desarrollo Social. Consistirá en transferencia de fondos para la adquisición de herramientas, materiales o servicios. Estos fondos podrán ser transferidos en forma directa a provincias, municipios o cooperativas mientras que los fondos correspondientes a mano de obra serán transferidos directamente a la cooperativa de trabajo (Resolución INAES 3.026/06) o a los propios integrantes”.

13 Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias, Mirza, Christian Adel, Buenos Aires, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. (174-177)

formal obligatoria, provocando cual es, es sin dudas un golpe político para las organizaciones sociales. La cuestión radica en que el nuevo programa deja de lado el viejo sistema de presentes por planillas, el cual era manejado tanto por las organizaciones sociales como por los punteros políticos.

Ante la creciente demanda de nuevos espacios para formalizar sus estudios por parte de quienes son beneficiarios del programa, es necesario incrementar los cupos en educación formal. Para que esta política pública sea llevada adelante es necesario que el Estado consolide el financiamiento para concretizar las nuevas modificaciones y disposiciones, cuando vamos al presupuesto asignado nos encontramos que esto no es lo que sucede, por el contrario, la participación presupuestaria nacional asignada a Educación en el presupuesto fue decreciendo tal como lo muestra el gráfico 2.

#### 4 Marco Normativo

Según lo expuesto en la Ley de Ministerios N° 22.520, es obligación del Ministerio de Desarrollo Social asistir, en todo lo que hace al desarrollo social de las personas, las familias y las comunidades del país.

Por lo tanto, el Ministerio en su Resolución N° 96/2018<sup>14</sup>, crea el programa "HACEMOS FUTURO" en la órbita de la SECRETARÍA DE ECONOMÍA SOCIAL, unificando los anteriores programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Hacemos Futuro. Así mismo en la Resolución N° 151/2018<sup>15</sup> de la SECRETARÍA DE ECONOMÍA

SOCIAL, se definen los lineamientos generales y acciones del programa con la nueva contraprestación formulada desde el Estado Nacional.

El programa tiene como principal objetivo empoderar y fomentar la autonomía económica de las poblaciones en riesgo, para ello, se tomó la decisión desde el Ministerio de aquellos que sean beneficiarios de los programas, cumplan con la terminalidad educativa obligatoria.

Con el fin de cumplir con la prosecución de dicho objetivo, la resolución ministerial N° 592/2016<sup>16</sup> aprueba los lineamientos generales del PROGRAMA INGRESO SOCIAL CON TRABAJO, consecutivamente, por RESOL-2017-257-APN-MDS se facultó a la SECRETARÍA DE ECONOMÍA SOCIAL a suscribir los actos administrativos para efectivizar los subsidios que se convengan en el marco del referido PROGRAMA DE INGRESO SOCIAL CON TRABAJO.

Así mismo, la fuente de financiamiento es según datos del Ministerio de Desarrollo Nacional. Ubicación en el presupuesto: Programa 38<sup>17</sup>. Actividad 01 Promoción del Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja): \$12.347.273.000 (Presupuesto 2017). Dicha actividad incluye las líneas Argentina Trabaja y Ellas Hacen.

Sentado ello, habremos de observar en una primer instancia que en realidad se trata de la fusión de tres subprogramas, sin que la nueva norma haya modificado el Status Quo de subprograma, los cuales en su mayoría, fueron presa del clientelismo político tanto por parte de los movimientos sociales, como así también, de las ad-

14 La Resolución N° 96/2018 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se encuentra en el anexo I.

15 La Resolución N° 151/2018 de la Secretaría de Economía Social se encuentra en el anexo II.

16 La Resolución N° 592/2016 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se encuentra en el Anexo III.-

17 Mensaje Presupuestario 2019 con los lineamientos del Programa 38 se encuentran en el Anexo IV.-

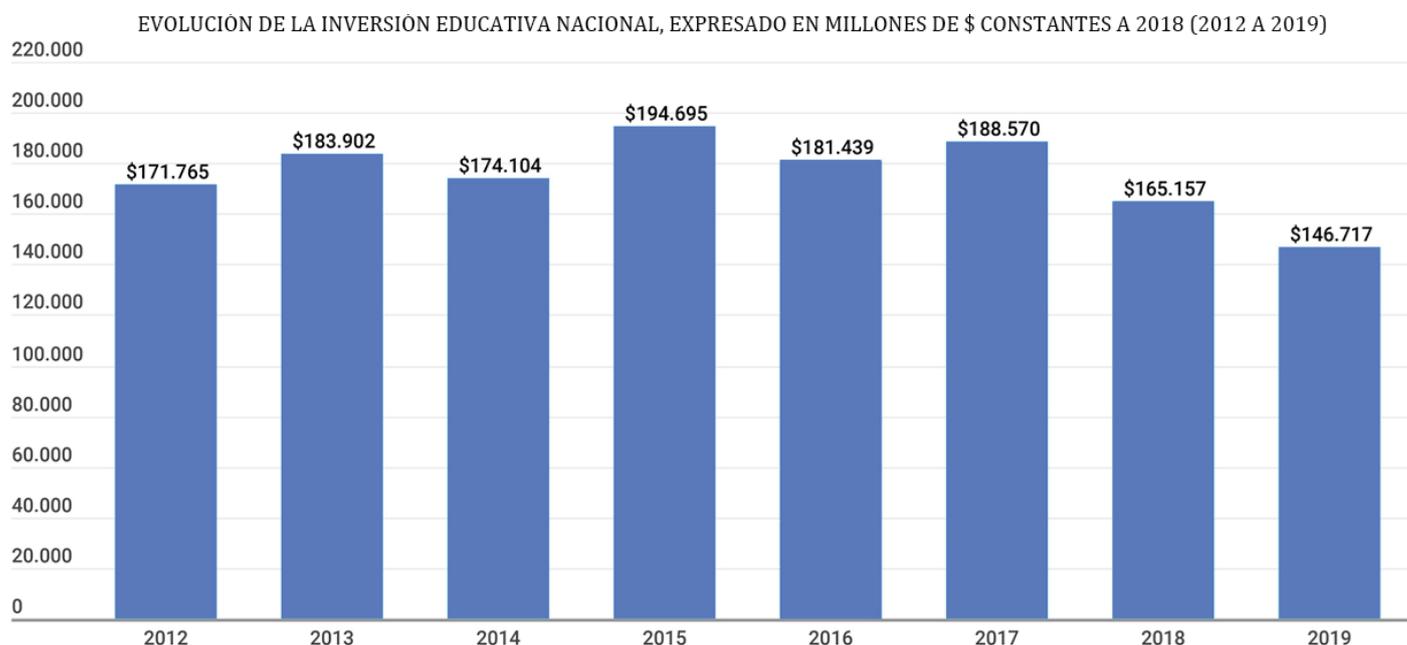


GRAFICO 2. FUENTE: CIPPEC REALIZADO CON BASE DE DATOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN.

ministraciones municipales.

La Resolución del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación N° 592/16 especifica en su anexo, en el punto 2 que, la ejecución del programa estará a cargo de la UNIDAD EJECUTORA DE INGRESO SOCIAL CON TRABAJO, creada por Decreto N° 1067/2009<sup>18</sup>, cuyo cargo tendrá rango de Subsecretario.

## 5 Enfoque Presupuestario

Según el Mensaje Presupuestario 2019, los lineamientos del Programa Hacemos Futuro, considera una línea de acción orientada a las mujeres desocupadas, dando prioridad a jefas de hogar con hijos discapacitados o tres o más hijos a cargo, o que padecen violencia de género, y viven en villas y asentamientos o barrios emergentes, o se encuentren en situación de calle, o pertenezcan al colectivo trans; por considerar que constituyen el “núcleo duro” de la vulnerabilidad y exclusión socio-ocupacional.

El presente programa apunta a incrementar el acceso de las titulares a la educación formal, la formación integral profesional y en oficios, carreras terciarias o universitarias, propiciar la participación en prácticas socio-comunitarias, promover el desarrollo de habilidades sociales y emocionales y el estímulo de capacidades laborales de modo individual o asociativo, mejorar el entorno de vida e impulsar su contención a través del apoyo y asesoramiento frente a situaciones críticas y/o

de violencia.

## 5.1- Distribución del Programa

Para lograr los objetivos del punto anterior, se contempla una distribución federal que se compone de la siguiente forma:

Ante lo expuesto, lo primero a destacar es que el federalismo en la repartición es parcial, ya que las provincias de Córdoba, Chubut, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego y Jujuy, no forman parte del programa Hacemos Futuro.

Lo siguiente a destacar es la abismal diferencia en lo que respecta a las proporciones transferidas, siendo claramente privilegiadas en primer lugar la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en segundo lugar la Provincia de Buenos Aires, de forma que lo observado en el párrafo anterior vemos la enorme diferencia al momento de la distribución de los programas.

### 6. Conclusiones

Detrás del argumento de empoderar a las personas o poblaciones en situación de riesgo o vulnerabilidad social y especialmente promover su progresiva autonomía económica a través de la educación formal a partir del Programa Hacemos Futuro hubo un claro retroceso del Estado en su función de garante de dichos derechos laborales en lo que atañe a las políticas de promoción laboral.

La crítica que se presenta no es el acceso a la educación, sino que en este período se produjo una fuerte desfinanciación la educación como así también el cierre

18 El Decreto 1067/2009 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se encuentra en el Anexo V.-

ESTADOS	TRANSFERENCIAS DINERARIAS
CABA	\$5.940.210.120
BUENOS AIRES	\$4.635.723.266
CATAMARCA	\$82.125.928
CORRIENTES	\$194.502.574
CHACO	\$226.544.001
ENTRE RIOS	\$197.260.559
FORMOSA	\$74.173.022
LA RIOJA	\$85.605.575
MENDOZA	\$80.560.493
MISIONES	\$121.860.607
RIO NEGRO	\$10.443.017
SALTA	\$206.186.130
SAN JUAN	\$128.229.031
SAN LUIS	\$46.708.623
SANTIAGO DEL ESTERO	\$183.282.493
TUCUMAN	\$1.011.409.061

de establecimientos educativos en la provincia de BS. As., lejos quedaba “la revolución educativa” prometida en campaña, si hacemos memoria, en el año 2017 el Ministerio de Educación nacional resolvió no llamar a la paritaria nacional docente, incumpliendo la Ley de Educación Nacional.

Lo que verdaderamente se ocultó es la desarticulación de la organización colectiva de los trabajadores y trabajadoras, en este caso, aquellos que pertenecen a los sectores más vulnerables de la sociedad y que contribuían a través del cooperativismo al desarrollo territorial.

El enfoque que este gobierno confirió a los titulares de los programas responde a la concepción de la Nueva Gestión Pública, que tuvo su apogeo en la década de los 90, con el apogeo del neoliberalismo en nuestro país y su consecuente paquete de reformas del Estado, llevándolo a su mínima expresión.

Este nuevo modelo propone bajo el enfoque de eficiencia y efectividad de la prestación de servicios del estado, como consecuencia de la adaptación de la NGP, la asimilación de las prácticas de la gestión del merca-

do, transformando a los ciudadanos en “clientes” aislados entre sí, desactivando la construcción colectiva para desarticular la organización social existente en los territorios, en vez de fortalecer, para promover el desarrollo local.

Como corolario se observa que con la nueva gestión de Cambiemos al mando del MDSN, asistimos a una nueva transformación, en la cual reaparecen elementos propios de las políticas sociales de los años noventa, los elementos novedosos que trae el Hacemos Futuro asiste a la individualización de la política social, eliminando o quitando la preferencia a los espacios colectivos y las formas comunitarias de organización.

### Trasferencias expresadas en millones de pesos

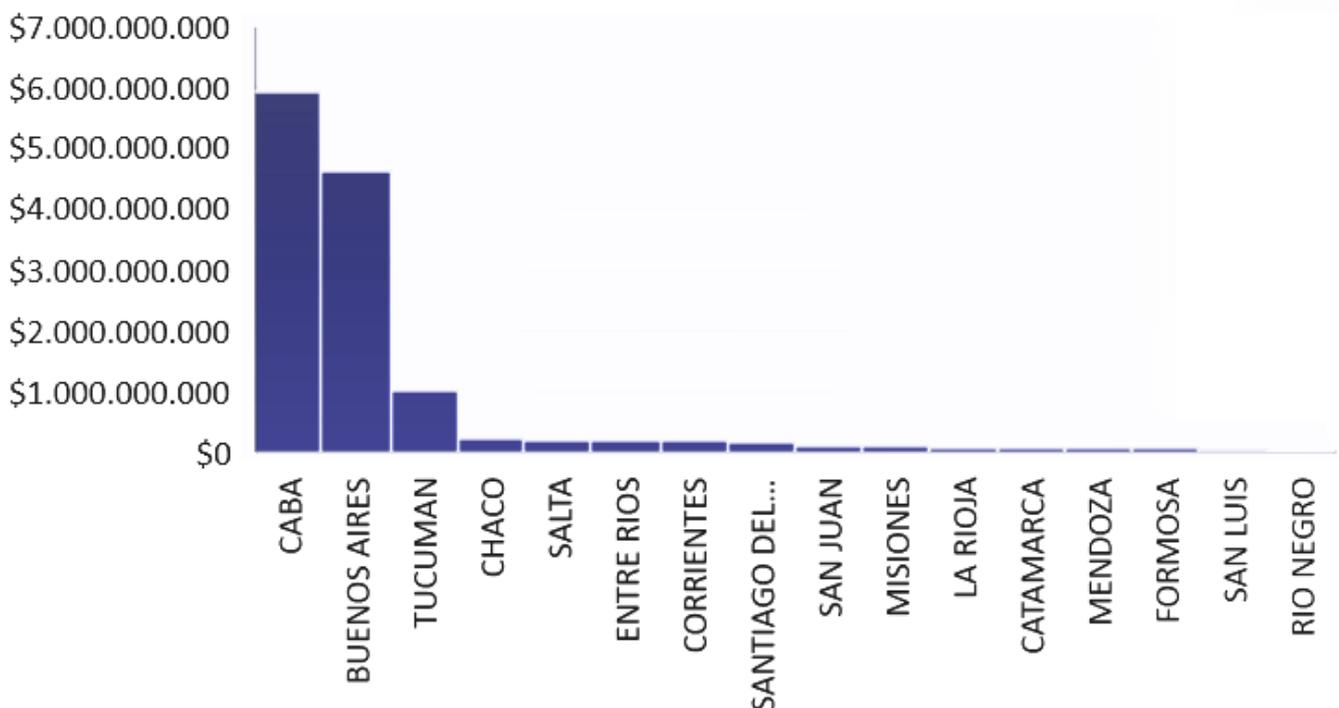


GRÁFICO 3, PARTIDAS INDICATIVAS DEL PROGRAMA NACIONAL HACEMOS FUTURO. FUENTE MENSAJE PRESUPUESTARIO 2019.



# **Globalización, nuevas atribuciones municipales y la inserción del Estado municipal en la esfera internacional: el caso de Villa María, Córdoba, Argentina, y la “Ciudad del aprendizaje”**

Estudiantes:  
Tomás Silvano

Universidad  
UNVM

## **Introducción**

La década del '80 estuvo marcada, entre otras cosas, por una importante internacionalización económica, cultural y política. Esta tendencia también afectó a las ciudades, vistas como los “principales nódulos de relación, producción e intercambio” (Borja y Castells, 2000, p. 317). Poco a poco las órbitas gubernamentales (nación-provincia- municipio) comenzaron a perder terreno ante “nuevos mecanismos de inserción de los núcleos urbanos en los sistemas mundiales de producción, comunicación e intercambio” (Borja y Castells, 2000, p. 318). Es decir que se generaron nuevas interrelaciones entre lo local y lo global mientras lo nacional comenzó a perder terreno.

En un marco de difusión de lo exterior-interior y de dinámicas de globalización- localización (Assies, s/f), se comenzaron a forjar nuevas formas de vinculación y relaciones de cooperación entre territorios, una cooperación que convive con la competencia entre los mismos (Borja y Castells, 2000). Nuevas formas de vinculación que darán paso a formas de organización en redes y al nacimiento de las “redes de ciudades” como estrategias de inserción de ciudades medianas y grandes en el plano internacional.

Los municipios argentinos no han sido ajenos a estas dinámicas y procesos globales, sino que se han tendido múltiples estrategias para la inserción de lo local en los espacios globales. En este marco particular, el trabajo se centrará en la tarea exploratoria de investigar las estrategias de inserción internacional de la ciudad de Villa María, Córdoba, poniendo el foco en el programa “Villa María: ciudad del aprendizaje” y en la incorporación de esta localidad en la Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Para ello se tomarán, por un lado, los aportes teóricos de diversos autores que han analizado las nuevas dinámicas de la relación local-global, y, por otro, las perspectivas de los miembros del Programa Ciudad

del Aprendizaje a través de una encuesta semiestructurada.

La ciudad de Villa María, Córdoba, Argentina, en la que se pondrá el foco en esta breve investigación, es una localidad de aproximadamente 90.000 habitantes (según estimaciones que parten del censo de 2010) ubicada en el sureste de la Provincia de Córdoba, siendo ciudad cabecera del Departamento General San Martín de dicha jurisdicción. Una ciudad con un fuerte desarrollo productivo (principalmente en torno a la industria lechera) y atravesada por dos de las vías de comunicación más importantes de la Argentina (la Ruta Nacional Nro. 9 y la Ruta Nacional Nro. 158). Su desarrollo productivo y económico fue acompañado por un fuerte desarrollo cultural, educativo y social traducido, entre otras cosas, en la multiplicación de las instituciones de enseñanza en todos sus niveles y de programas educativos y culturales impulsados por el gobierno municipal. En este marco es que nace la iniciativa de la “Ciudad del Aprendizaje” siguiendo los parámetros de la UNESCO y la Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje.

El trabajo será subdividido en los siguientes apartados: en un principio se repensará la relación global-local en medio de los procesos de reforma del Estado y de globalización a partir de la década del ‘80, aquí también se reverán los modelos de gestión local en relación a la inserción local en lo global; en un segundo momento se enfocará en la incorporación de Villa María en la Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje UNESCO en base al concepto de “ciudad-red”, pensando en el concepto de “red de ciudades” y la estrategia de Villa María para insertarse en el plano internacional a través de una de ellas; en un tercer apartado del trabajo, se intentará articular los diversos conceptos y categorías propuestas durante el trabajo para repensar la relación local-global entre Villa María y el escenario internacional; por último se darán ciertas reflexiones finales, pensando también en las líneas a investigar en el futuro.

## **Lo global, lo local y las reformas estatales**

Hacia finales de la década del ‘80 y a principios de los ‘90, dos procesos se fundirán generando nuevos escenarios y dotando de una importancia creciente a los espacios locales: por un lado, la globalización, por otro la reforma del Estado (García Delgado, 1997), procesos que, junto a una serie de transformaciones demográficas, permitirán el “surgimiento de nuevas modalidades de gobierno urbano” (Carrión, 2007, p. 40).

Las reformas del Estado planteadas en la década del ‘90 tendrán impactos en la escena local. Las mismas se traducirán, entre otras cosas, en políticas tendientes a

la descentralización de roles y competencias nacionales hacia las provincias y los municipios. De esta forma los gobiernos provinciales y municipales obtendrán mayores responsabilidades en áreas tales como la salud, la educación, la vivienda y los programas sociales contra la pobreza en un contexto de ruptura del tejido social. En este contexto de descentralización y autonomización del Estado municipal<sup>1</sup>, lo local se convertirá en el espacio receptor de las demandas sociales y crecerá la necesidad de mayores recursos (tanto económicos como saberes y capacidades de gestión de los aparatos político-administrativos) para hacer frente a los desafíos que supone la adquisición de nuevos roles (García Delgado, 1997).

La globalización, por otro lado, también implicará fuertes incidencias en lo local. Siguiendo a García Delgado (1997) podemos observar que este proceso tendrá impactos en lo nacional y lo local en diversas dimensiones. En cuanto a lo económico, vemos que a partir de los ‘80-’90 se intensificará el flujo de intercambios comerciales-económicos, de formas de pensar y de producción de las sociedades en un contexto donde los Estados nacionales pierden capacidades. Por otro lado, en el plano cultural, se observará una homogeneización de los estilos de vida y de los patrones de consumo y uso, sumado a una pérdida de la identidad nacional. Pero, frente a esta tendencia, el autor antes mencionado nos permite ver cómo también aparece la búsqueda de la identidad en lo local-vecinal, en lo “autóctono” que “tiende a la heterogeneidad” (García Delgado, 1997, p. 7).

En un contexto donde lo nacional comienza a perder terreno frente a lo supranacional por el proceso de globalización, y donde lo local comienza a incorporar competencias frente a los procesos de descentralización, comienza a nacer una nueva forma de vinculación entre lo local y lo global pasando por encima de lo nacional. En este escenario, por tanto, se comienza a revalorizar el potencial de desarrollo de los municipios, a reivindicar el rol de los gobiernos locales (Diez, 2004). Nace así el concepto de “glocalización” relacionado con estas nuevas articulaciones entre lo global y lo local, el cual enfatiza en el “ámbito urbano y el papel gestor-coordinador-promotor de los gobiernos locales para la implementación de políticas que tienen en cuenta unos referentes globales y se posicionan respecto a ellos” (Borja y Castells, 2000, p. 328-329).

La globalización en sus múltiples planos, tal como

1 En este sentido pensemos a la reforma constitucional de 1994 como el hito que logró resolver el debate respecto a la autonomía municipal, superando la “discusión acerca de si los municipios de provincia son autárquicos o autónomos” (Álvarez Echagüe, 2002 p. 22) a través del artículo 123 de la Constitución reformada

plantea Carrión (2007), encuentra un espacio propicio para su expansión en los ámbitos locales, en las ciudades. Poco a poco, la globalización logró internacionalizar a las ciudades creando ciudades en red (Carrión, 2007), tema que abordaremos más adelante. Por otro lado, se generan nuevos modelos de gestión política de lo local: por un lado un modelo mercantilista que concibe a lo público como un freno para la actividad privada, donde se incorporan mecanismos y lógicas propias del mercado hacia dentro del aparato del Estado municipal (el modelo de la “ciudad empresarial- privada” según la definición de Carrión (2007), y por otro un modelo donde se apela a la resignificación de lo público como espacio para la resolución de los problemas de la comunidad, donde se busca una reconstrucción del aparato estatal y de la relación del Estado con la ciudadanía (pretendiendo una mayor participación y representación de la misma) y a pensar la ciudad como espacio público en todas sus dimensiones (lo que el autor antes mencionado llama “ciudad inclusiva”). Estos modelos no aparecen de forma pura, sino que se entremezclan en el mismo espacio urbano, aunque por lo general suele imponerse una de las dos lógicas.

En este trabajo en particular se pensará a la iniciativa de la “Ciudad del Aprendizaje” como una política enmarcada en una estrategia de inserción en el plano internacional y en un plan estratégico de desarrollo impulsado por el gobierno de la ciudad de Villa María que compatibiliza con el modelo de la “ciudad inclusiva”, con un “modelo de gestión desde la perspectiva de los derechos” como plantean Pozzi Vieyra, Magrin y Reyneri (2019).

Se han dado una serie de procesos, tanto a nivel global como nacional, que se tradujeron en el aumento de competencias, roles y desafíos para los Estados municipales frente a una pérdida de dinamismo de los Estados nacionales. En este marco de reforma estatal y de globalización multidimensional, los gobiernos locales comenzaron a tejer nuevas estrategias para hacer frente a esos nuevos roles y desafíos. Es así que se buscaron nuevas formas de inserción en el plano mundial, generando nuevas vinculaciones entre lo local y lo global y dotando a las comunidades locales de una mayor relevancia tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En este sentido, ya no se puede pensar en ciudades (medianas y grandes) ancladas y encerradas en sí mismas.

Las redes de ciudades y la inserción de Villa María en la Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje

La ciudad ha tendido a internacionalizarse. Lo que antes era una competencia exclusiva de los Estados na-

cionales se ha convertido en una posibilidad (o incluso una necesidad) para lo local. Por ello, en la actualidad, las ciudades buscan promocionarse en el plano internacional, apelando a integrarse en sistemas transnacionales, a formar parte de redes regionales o mundiales, a multiplicar las relaciones bilaterales y multilaterales con otras ciudades o regiones (Borja y Castells, 2000). La ciudad ha dejado de concebirse como una comunidad cerrada en sí misma para empezar a ser vista en su conexión con el mundo (Iturburu, 2000).

Uno de los conceptos clave para repensar la relación entre lo global y lo local es la idea de la Ciudad en red y de las redes de ciudades, las cuales “se erigen como un instrumento y un mecanismo de promoción de los centros urbanos con su inserción en unos espacios de relación más amplios y densos” (Borja y Castells, 2000, p. 321). Y dentro de esta categoría de “redes de ciudades” debemos enfatizar en aquellas que se erigen como organizaciones temáticas que responden a la “conveniencia de promover el intercambio de experiencias, a desarrollar la cooperación entre ciudades y a veces a conseguir definir objetivos comunes” (Borja y Castells, 2000, p. 341). De esta forma se apela a construir reivindicaciones comunes o a formular proyectos conjuntos en el eje temático sobre el cual gira la red.

En este marco es que pensamos la Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje<sup>2</sup> (RMCA) de la UNESCO. Una red de ciudades conformada en torno a la idea de promover políticas educativas y generar un espacio para la comunicación y el aprendizaje conjunto en torno a este tipo de políticas entre las ciudades miembro. Esta iniciativa de la UNESCO, asentada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>34</sup>, apela a apoyar y mejorar

2 La RMCA es una red de ciudades que abarca todo el globo cuyo objetivo es la promoción del “aprendizaje a lo largo de toda la vida, fortaleciendo la inclusión, la prosperidad y el sostenimiento en las ciudades” (Municipalidad de Villa María, 2018, p. 6). Sus miembros, las “Ciudades del Aprendizaje”, deben seguir una serie de pautas tales como la promoción del “aprendizaje inclusivo desde la educación básica a la superior”, el mejoramiento de “la calidad y excelencia del aprendizaje” y el fomento de “una cultura del aprendizaje a lo largo de toda la vida”, entre otras (Municipalidad de Villa María, 2018, p. 6).

3 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se inscriben dentro de la llamada “Agenda 2030”, entendida como el “principal consenso internacional para la promoción del desarrollo sostenible” y focalizada en cinco áreas críticas (las llamadas “5P”) para el trabajo en relación a este último: personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas (Cepei, s.f.). La idea central de los 17 ODS, desarrollados en el 2015, es la de sentar los principios orientadores para “poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s.f.) a nivel global. Éstos giran en torno a una serie de ejes fundamentales de los cuales podemos destacar tres: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente.

4 En este punto cabe mencionar que, al ser consultado el Coordinador del Programa Ciudad del Aprendizaje respecto a la relación con los ODS, el mismo mencionó la relación directa con los Objetivos 4 (educación inclusiva, equitativa y de calidad) y 11 (lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles), aunque la propuesta se vincula directa o indirectamente con todos los ODS como también lo expresa un

la práctica del aprendizaje a lo largo de toda la vida en las ciudades del mundo, promoviendo el diálogo de políticas y el aprendizaje mutuo entre las ciudades miembro; forjando vínculos; fomentando asociaciones; proporcionando el desarrollo de capacidades; y desarrollando instrumentos para estimular y reconocer los progresos realizados en la creación de ciudades del aprendizaje (UNESCO, s.f.).

Pensemos a la RMCA UNESCO, en tanto red de ciudades, como un espacio para la inserción de lo local en el sistema internacional con la finalidad de acceder y utilizar “un volumen creciente de información” y participar del “intercambio de experiencias y tecnologías” (Borja y Castells, 2000, p. 321). La red, por tanto, se convierte en un mecanismo no sólo para la promoción de las experiencias propias (y por tanto para la promoción de la ciudad en el exterior), sino para adquirir información y experiencias ajenas que puedan ser rearticuladas en el plano local en un mundo donde la información se constituye como un recurso de importancia.

A su vez, debemos comprender a la RMCA UNESCO dentro de una agenda internacional multilateral signada, por un lado, por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En los parámetros establecidos por estos aparece como pilar fundamental para el desarrollo de políticas estatales el apelar a la “educación de calidad para todos los niños y niñas” (Asamblea General de las Naciones Unidas [AGNU], 27 de julio de 2015, p. 27). Por otro lado, esa misma agenda internacional multilateral llama a “ampliar la cooperación internacional para fortalecer la capacidad de los municipios” (AGNU, 27 de julio de 2015, p. 12). Es decir que podemos pensar a la RMCA UNESCO enmarcada en un contexto donde, desde los organismos internacionales, se busca ampliar las capacidades nacionales y, especialmente, locales en torno a las problemáticas de sus sociedades, dentro de las cuales podemos encontrar la necesidad de mayores y mejores políticas educativas.

En este marco global es en el cual debemos situar a la ciudad de Villa María y su estrategia de inserción internacional a través del ingreso a la RMCA UNESCO en el año 2016, pero es necesario comprender las características políticas, institucionales y educativas que posibilitaron el ingreso de la ciudad a la misma.

El Artículo 32 de la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Villa María (1996) establece que el Estado municipal debe fomentar la educación por la “función social, cultural y humana” (Artículo 32) que ella cumple a través de diversos programas y servicios gratuitos y accesibles para toda la comunidad de la ciudad. En este

sentido una concejala de la ciudad expresó, en una entrevista realizada por el autor en el año 2019, que la designación de la ciudad como “Ciudad del Aprendizaje” se había dado por la existencia de una multiplicidad de instituciones, acciones y programas impulsados por el gobierno municipal en esta área.

La educación se erige como uno de los ejes sobre los cuales gira el plan de desarrollo estratégico de esta ciudad cordobesa. Es así que la iniciativa de la “Ciudad del Aprendizaje” va de la mano con las estrategias de planificación relacionadas, entre otras cosas, con una revalorización de las instituciones educativas (tanto públicas como privadas), con el desarrollo y el sostenimiento de programas en diversas áreas, la realización de eventos culturales, de inclusión y de ampliación de la vida y la participación ciudadana con la finalidad de fomentar un aprendizaje permanente de los habitantes de la ciudad (Pozzi Vieyra, Magrin y Reyneri, 2019). Esto mismo también fue planteado por los miembros del equipo que coordina el Programa “Ciudad del Aprendizaje” en la ciudad, enfatizando en tres elementos clave: la historia de la ciudad en su región en relación a la cuestión educativa, la presencia de fuertes instituciones educativas y culturales y la firme decisión política de los últimos gobiernos (Coordinador del Programa Ciudad del Aprendizaje, 2021). Como indica el coordinador del programa: “A partir de esa decisión política desde el 2015 se buscó fortalecer el área educativa con acciones concretas: la creación de la secretaría de educación como área independiente, antes formaba parte de otra área”. Continuando con ello, un miembro del equipo coordinador expresó:

Antes de ser secretaría, era un área dentro de lo que era la “Universidad Popular”. Entonces a nivel local, las políticas eran mucho menos que las actuales. Al pasar a ser una secretaría se forma una estructura pensada en esto de fortalecer los aprendizajes a lo largo de toda la vida.

Por otro lado, si bien el Programa se inserta en el marco de la revalorización de la educación como pilar para el desarrollo de la ciudad, también se debe reconocer la búsqueda de reconocimiento local, regional, e internacional. En este sentido el Coordinador del Programa planteó que “la decisión fue esa: que Villa María pudiera mostrarse y a través de mostrarse internacionalmente que te reconozcan”.

La RMCA y la inserción de Villa María en el plano internacional

Si se retoma la idea de las nuevas formas de vinculación con lo internacional, pasando de un modelo donde el actor central (o único) era el Estado nacional a uno

donde las ciudades tienen un rol preponderante, será posible observar esta nueva tendencia en el caso villamariense. En este sentido el Coordinador del Programa Ciudad del Aprendizaje expresó:

“Ciudad del Aprendizaje” es un programa muy particular dentro de la ONU. La ONU tiene objetivos supranacionales, y trabaja esos objetivos con las naciones. La instancia de Ciudad del Aprendizaje es particular porque no pasa por el Estado salvo en dos momentos... Una vez que [la Comisión Nacional de Colaboración con la UNESCO] da el “ok” ya empezás a trabajar con la red y otras ciudades sin articular con nación (...) Después trabajas de forma autónoma, no necesitas pasar por ninguna otra instancia.

El municipio logra, por tanto, proyectarse en la escena internacional a través de la RMCA para, primero, mostrar sus experiencias y obtener reconocimiento no sólo dentro del territorio nacional sino a escala global. Un ejemplo de este reconocimiento (y sus beneficios) es lo que expresó el coordinador del programa al decir que “el ‘sello UNESCO’... abre muchas puertas para competir por otras cosas”, en relación a la obtención de una serie de fondos para infraestructura y el “cumplimiento de los ODS en la ciudad y la región” (brindados primero por el gobierno de Japón y luego por la Unión Europea). Siguiendo con esta lógica, el entrevistado expresó: “se accede a ese tipo de cosas con avales que te da el participar en estas redes y ya tener un tiempo... formar parte de una red de la UNESCO te da ventajas y hay que aprovecharlas”.

Luego, un segundo objetivo de la inserción en la red es el de obtener información sobre experiencias en otras localidades con intereses y modelos políticos similares que pueda servir para la gestión en la ciudad. Respecto a ello, el coordinador del programa planteó: “El intercambio con otras ciudades y la posibilidad de comunicar los programas también te permite que otras ciudades te re-pregunten o aporten... o conoces acciones similares a las tuyas que te pueden servir de inspiración”. De esta forma la red se convierte en un espacio de comunicación y puesta en común de experiencias que se traduce en la posibilidad de incorporar conocimientos útiles para el desarrollo del aprendizaje en la propia localidad.

A la posibilidad de obtener información de las experiencias de los otros miembros de la red se le suma los beneficios del trabajo en conjunto a través de las mesas de trabajo y de los clústers<sup>5</sup>. Estos espacios de tra-

5 Como bien explicó el Coordinador del Programa, desde el 2019 la forma de organización del trabajo hacia adentro de la red es la de organizar clústers en torno a áreas específicas. En el caso de Villa María, la ciudad es coordinadora del clúster sobre alfabetización.

bajo conjunto permiten la coordinación de “proyectos y programas en común” (Coordinador del Programa, 2021). En este sentido, los Coordinadores del Programa señalaron un ejemplo del trabajo y el desarrollo de proyectos en común hacia dentro del clúster de alfabetización. Desde el mismo se logró confeccionar una serie de cuestionarios para luego generar un “mapeo” donde “las ciudades puedan mostrar todas las acciones que llevan a cabo en materia de alfabetización y lectura familiar”.

Un tercer y último objetivo planteado por los entrevistados es lo que ellos llaman la “auto-obligación”. En este sentido los coordinadores plantearon que el programa los “auto- obliga a seguir pensando, a seguir trabajando para el aprendizaje. Porque no es un punto de llegada, al contrario, es un punto de partida, porque todo el mundo te va a exigir más”.

Por otro lado, respecto a los nuevos modelos de gestión, ya hemos afirmado la posibilidad de pensar a la “Ciudad del Aprendizaje” como un programa enmarcado en un modelo compatible con el de la “ciudad inclusiva” (Carrión, 2007). Este modelo de gestión implica, en una reformulación del rol del Estado municipal ya no visto como un prestador de servicios sino como una instancia de gobierno donde se da una mayor representación y participación del ciudadano en la escena pública (Carrión, 2007). En este sentido un informe del 2018 emitido por la Municipalidad de Villa María expresa que la Ciudad del Aprendizaje se basa en “un modo de convivencia donde cada ciudadano es partícipe y actor” (Municipalidad de Villa María, 2018, p. 4) y se apela a generar “el empoderamiento individual y la cohesión social” a través de acciones que garanticen que los ciudadanos adquieran conocimientos, que alienten la participación activa de las personas en la vida pública, etc. (Municipalidad de Villa María, 2018).

Los coordinadores del programa consideran que el mismo es “una forma de gestión” donde lo central es el “interés por llevar adelante un aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos”. A priori pareciera verse la compatibilidad con el modelo propuesto por Carrión (2007), donde se intenta generar una nueva vinculación entre el Estado municipal y el ciudadano, donde este último es puesto en el centro de la escena y se reformula el espacio público como un escenario propicio para la participación ciudadana y el desarrollo de los habitantes de la comunidad.

Reflexiones finales: presente y futuro de la relación local-global en Villa María

Llegando al final de este trabajo se pueden alcanzar ciertas conclusiones. La primera cuestión es que es visi-

ble que la posibilidad de insertarse en el plano internacional es una oportunidad alcanzable para las ciudades medianas y grandes a través de las redes de ciudades. Villa María fue la primera ciudad de Argentina en ingresar a la RMCA, y, a partir de su ingreso en 2016, proyectó su estrategia de desarrollo hacia el exterior lo que le permitió adquirir visibilidad en la escena nacional e internacional, alcanzando así uno de los objetivos de las redes de ciudades (la promoción de la ciudad y sus políticas). Su pertenencia a la Red, sumada a cierto reconocimiento adquirido, le ha permitido conseguir otros créditos políticos y económicos como el fondo obtenido desde la Unión Europea.

Esta experiencia sirve de punto de partida para pensar las posibles estrategias que otras ciudades argentinas pueden tomar para insertarse en lo global y reforzar sus políticas locales. El desarrollo de la comunidad local puede obtener un mayor dinamismo a través de las vinculaciones con otras ciudades no sólo del ámbito nacional, sino también del internacional.

También se puede observar que estas estrategias para la relación con lo internacional puede compatibilizar con una nueva vinculación con las ciudadanas y los ciudadanos, puestos, a priori, en el centro del desarrollo de las políticas de aprendizaje. Esto debe llamar a contrarrestar los modelos de gestión que tienden a reducir al ciudadano a un sujeto pasivo.

Así mismo también surgen líneas de investigación a futuro. En este sentido se puede pensar en el análisis de los resultados del programa "Ciudad del Aprendizaje" en esta ciudad a seis años de la implementación del mismo y el ingreso de Villa María a la RMCA. La posibilidad de evaluar resultados e impactos de este proyecto aparece como un desafío no sólo en términos académicos sino también en el marco de la gestión, de hecho, hasta el momento no se han logrado desarrollar mecanismos, instrumentos e indicadores para la evaluación de la política pública desde el Estado municipal. Otra cuestión a pensar hacia el futuro es la posibilidad de evaluar comparativamente las experiencias en la RMCA, la cuestión es pensar que la globalización ha implicado cierta tendencia a la homogeneización cultural y una uniformidad de políticas, pero dicha homogeneización se acopla con la primacía de las identidades locales (diversas y heterogéneas) como plantea García Delgado (1997). Esta tensión entre homogeneidad (global) y heterogeneidad (local) nos llama a pensar la multiplicidad de experiencias y respuestas dadas por los gobiernos locales incluso dentro de una misma red de ciudades como lo es la RMCA.

Las transformaciones económicas, sociales y po-

líticas nacidas de los procesos de globalización y de descentralización de las décadas del '80 y del '90 han implicado fuertes cambios en las comunidades locales, sumando nuevas responsabilidades y desafíos a los gobiernos municipales. En este marco, los municipios deben recurrir a nuevas estrategias para su desarrollo y la constitución de redes interorganizacionales (regionales, provinciales, nacionales e internacionales), como las redes de ciudades internacionales, emerge como posibilidad viable (García Delgado, 1997).

Siguiendo con esta lógica, se debe comprender que lo local ya no puede pensarse como algo cerrado y aislado de su contexto cercano y lejano, poco a poco las ciudades han logrado insertarse en espacios tradicionalmente monopolizados por los Estados nacionales y otros actores (corporaciones, organismos internacionales, etc.). En este marco, las estrategias para ingresar a la escena internacional se convierten en posibilidades reales (por qué no necesarias) para el desarrollo local en términos políticos, económicos y sociales.

## **Bibliografía y webgrafía:**

Álvarez Echágüe, J. M. (2002) Los municipios, su status jurídico y sus potestades financieras y tributarias en el marco de la Constitución Reformada. Disponible en: <http://www.aeyasoc.com.ar/articulo12.pdf>

Asamblea General de Naciones Unidas (27 de julio de 2015) A/RES/69/313. Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba). Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/69/313>

Assies, W. (s/f) "La descentralización en perspectiva", Centro de Estudios Rurales.

Borja, J. y Castells, M. (2000) Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Taurus, México.

Carrión, F. (2007) "El desafío político de gobernar la ciudad", Nueva Sociedad, 212

(noviembre-diciembre). Pp. 36-52.

Cepei (s.f.) "Principales agendas globales del desarrollo sostenible", recuperado de: <https://cepei.org/home/principales-agenda-globales-del-desarrollo-sostenible/>

Diez, J. I. (2004) "Transformaciones en la gestión municipal: el caso latinoamericano", Documento de Trabajo N° 6 Instituto de Economía Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, EdiUNS.Archivo

García Delgado, D. (1997) "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión", Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Iturburu, M. S. (2000) "Antecedentes", en Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local [en línea] Capítulo I. INAP. Argentina.

Municipalidad de Villa María (2018) Villa María, ciudad del aprendizaje. Hacia un Sistema de Indicadores. Descripción, análisis y evaluación de las acciones y estrategias implementadas en Villa María para lograr el aprendizaje a lo largo de la vida de todos los ciudadanos, Villa María.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (s.f.) Objetivos De Desarrollo Sostenible, recuperado de: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Pozzi Vieyra, M.; Magrin, N. y Reyneri, V. (2019). Villa María Ciudad del Aprendizaje: las políticas públicas de la Subsecretaría de Cultura en la gestión de los mundos del arte desde la perspectiva de los derechos humanos. 1er Congreso Argentino de Desarrollo Territorial. 3ras Jornadas de Desarrollo Local Regional, las redes locales y el desafío de la innovación en una nueva etapa de la globalización. Villa María: Universidad Nacional de Villa

María.

UNESCO (s.f.) "La Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje de la UNESCO (GNLC)", recuperado de: <https://uil.unesco.org/es/aprendizaje-largo-de-vida/ciudades-del-aprendizaje>



# **Gobierno local y medio ambiente**

## **El caso de Noétinger, Córdoba**

### **“El hombre y su capacidad de destrucción a la Pachamama”**

Estudiantes:  
Marcellino, Clara

Universidad  
UNVM

#### **Introducción**

Asomaban los albores del siglo XX cuando las pampas comenzaron a poblarse de colonos extranjeros. Argentina era tierra de promesas y anhelos para quienes llegaban desde Europa con valijas cargadas de sueños.

Unos pocos aventurados tuvieron el coraje, la valentía y la visión de adquirir tierras durante el siglo XIX para instalarse al norte del Frayle Muerto (hoy Bell Ville, provincia de Córdoba). Como sostiene Pena (2007), el paso del ferrocarril fue la génesis del pueblo de Noétinger. Entre los años 1910 y 1913, el Ferrocarril Central Argentino construyó el ramal Las Rosas (Santa Fe) - Villa María (Córdoba), con una extensión de 162 kilómetros de vías férreas, dando lugar al surgimiento de localidades como Iturraspe, Bouquet, Saira, Flora, Noétinger, Chilibroste, Cintra y Alto Alegre.

La historia de la construcción misma de este pueblo se inicia con la donación de los terrenos (aledaños a la estación del Ferrocarril) de dos visionarios: los señores Carlos Noétinger y Alejandro Donald Grant (propietarios de las Estancias “Montes Grandes” y “La Carlina”, respectivamente). Como plantea Ábalos (2003), el trazado del ejido urbano o de villa, en que la competencia alcanza solamente a lo urbano, se resumía en tan solo 12 manzanas, divididas en la mitad por una calle prolongada, la que, con el tiempo, tomó el nombre de Avenida Centenario. Ésta adquirió una particularidad, ocasionando que la localidad quede separada en dos departamentos diferentes: la zona Oeste perteneciente al Departamento Unión, la zona Este perteneciente al departamento Marcos Juárez.

Ahora bien, tomando como base el Censo del Bicentenario, Noétinger está conformado por 4923 habitantes<sup>1</sup>, por ende, no posee carta orgánica ya que no cuenta

---

1 Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, Censo del Bicentenario (2010). INDEC. Obtenido de [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010\\_tomo1.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf)

con el requisito fundamental de superar los 10.000 habitantes. En lo que respecta a la autonomía municipal, se puede considerar que adquiere en cierta medida autonomía de índole política y administrativa, tal y como lo establece el artículo 123º de la Constitución Nacional Argentina, pero aun así y por la imposibilidad de dictar su propia carta orgánica, se rige por la Ley Orgánica Provincial nº 8.102, sancionada, promulgada y publicada en el año 1991. Noetinger ha sabido sortear estoicamente los avatares del tiempo, pero a pesar de ello, un problema sigue latente en la comunidad; el mismo hace alusión a la presencia del basural a cielo abierto. Por ello, el presente trabajo se propone indagar las actividades que lleva a cabo el municipio y el área de medio ambiente en referencia al mismo, patrocinando un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. Para tal cometido, se abordarán diversas entrevistas -semiestructuradas- a actores claves que representan el área mencionada con anterioridad.

En esta perspectiva, la bibliografía que se pretende esgrimir se haya encuadrada dentro de la unidad nº 1 y nº 2 del espacio curricular "Política y Gestión Pública Local". Se manifiesta así la importancia de encuadrarse en estas unidades ya que adquiere relevancia las capacidades que adquiere el municipio de Noetinger respecto al cuidado del medio ambiente y los desafíos que debe afrontar como consecuencia de la reforma del Estado y la posterior articulación con las competencias que se le propician. Como manifiesta Cravacuore (2016), con el paso del tiempo las mismas han asumido nuevas responsabilidades; una de ellas hace alusión a la preservación del medioambiente.

En cuanto a la estructura del trabajo, en un primer momento se expondrán consideraciones teóricas acerca de la reforma del Estado, las competencias que adquiere el municipio y la importancia normativa desde una visión de acuerdos internacionales, es decir, los Objetivos de Desarrollo Sostenible impulsados por Naciones Unidas.

En segundo lugar, se mencionarán consideraciones teóricas acerca de lo que es el basural a cielo abierto y la implicancia del mismo. También se pondrá de manifiesto la relevancia que el Estado le otorga a esta problemática a través del Plan de Políticas Ambientales destinado a los municipios.

Como consecuencia de lo mencionado en el apartado anterior, en un tercer momento se abordará la cuestión del cambio climático y el contexto que estamos atravesando. En un cuarto momento abordaremos la cuestión de los desechos y como los mismos son uno de los causantes del cambio climático y, por tal, la vital importancia de realizar acciones inmediatas en torno a

la disposición final de éstos.

En lo que respecta al quinto eje se presentará el caso concreto del basural a cielo abierto en la localidad de Noetinger, las actividades que se llevan a cabo en torno al mismo y su posterior análisis a causa de las entrevistas semi-estructuradas que se realicen para constatar lo expuesto.

Finalmente, luego de minuciosas observaciones en relación a la problemática que acoge a la ciudadanía de Noetinger, se presentaran algunas reflexiones donde se exponga la relevancia que se le brinda a la temática medioambiental, como así también en qué medida se trabaja para tal problemática.

La historia argentina moldeada por la Reforma constitucional

Sin duda alguna, la transición democrática iniciada en 1983 condujo a la revalorización de las municipalidades que componen la República Argentina. La efervescencia democratizadora promovió una serie de reformas en lo que respecta al plano político; así se evidencia cómo el proceso de consolidación democrática favoreció las tendencias de reforzamiento de lo local, anticipándose a la reforma nacional. Por ello, como sostiene Iturburu (2000), a partir de 1989 se produjo la transferencia de la prestación de la mayoría de los servicios públicos sociales y los de naturaleza local pero no se propició el retorno a un sistema de separación y concurrencia de fuentes. Ocasionando esto que el proceso de reforma de los estados provinciales se iniciara con algún retraso, a partir de 1995.

Años más tarde y a raíz de la reforma constitucional de 1994, se les otorga autonomía a los municipios. Como sostiene Iturburu (2000), desde la sanción de dicha reforma, los municipios gozan de autonomía. Aquí, se manifiesta que el artículo 5º mantuvo su antigua redacción y la reforma se aboca al artículo 123º de la Constitución Nacional. Es así que el mismo definirá que "cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

2 Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus funciones (Constitución Nacional, 1994).

Ergo, la autonomía municipal trajo consigo ciertas implicancias, puesto que, con el reconocimiento de dicha facultad, se vislumbra cómo aumentaron las competencias de los municipios y en paralelo, los recursos con los que debería contar para hacerle frente a esta nueva asignación. En esta perspectiva es posible presentar una contradicción, la cual hace alusión a la capacidad institucional de los municipios, ya que la misma es desigual y diversa, y en muchos casos, el traspaso de dichas competencias no ha implicado una distribución equitativa de recursos y poder acorde con las competencias que se asignaron.

Ahora bien, en lo que respecta a dichas competencias, históricamente se limitaron a tres campos de intervención. Para Cravacuore (2016), las mismas hacen referencia a la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana, la regulación y el control de las actividades que se desarrollan en el territorio, y, por último, la asistencia a la población de riesgo, a través de la asistencia social directa, la atención de la salud de baja complejidad y la defensa civil ante desastre naturales.

Siguiendo lo expuesto por dicho autor, estos campos son los consagrados en el régimen municipal que han cumplido todos los gobiernos locales. Sin embargo, una parte de ellos, asumieron nuevas responsabilidades, tales como la seguridad ciudadana; la promoción económica, mediante el apoyo financiero a la micro, pequeña y mediana empresa, el acceso a la justicia y la resolución de conflictos familiares y/o vecinales, evitando su judicialización; la promoción social, implementando políticas para la minoridad, la juventud, la tercera edad, la equidad de género, la discapacidad, la prevención de las adicciones, la salud, la promoción de la cultura y el deporte; la educación no formal, mediante centros educativos complementarios y la preservación del medio ambiente.

#### Lo ambiental como estrategia de gobernación

Para adentrarnos en el tema de análisis, tomamos lo que Mavropoulos (2015), define como “basural a cielo abierto”. Entiendo que el mismo se utiliza para caracterizar el lugar de disposición donde se lleva a cabo la eliminación indiscriminada de residuos sólidos sin control de operación o con medidas muy limitadas para proteger el ambiente circundante.

Siguiendo esta lógica, se establece que en la Argentina hay alrededor de 5.000 basurales a cielo abierto, lo que significa, en promedio, más de dos basurales por municipio<sup>3</sup>. La mayoría de ellos son formales, es decir,

3 Información disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/erradicacion-de-basurales>

son el modo oficial en que los gobiernos locales eliminan su basura, como así también, lugares que carecen de mínimas medidas de seguridad ocasionando que allí puedan encontrarse diferentes tipos de residuos, incluso patogénicos y peligrosos.

En esta perspectiva, el Estado argentino fue uno de los países que asumió el compromiso de contribuir en materia medioambiental. Por ello, en la actualidad, es posible vislumbrar cómo el Estado hace eco en dicha asignatura, trabajando día tras día para mejorar la problemática de los basurales a cielo abierto.

Un sustento de lo mencionado anteriormente se puede manifestar en el Plan de Políticas Ambientales destinado a los municipios que presentó el presidente de la Nación, Alberto Fernández. Dicho plan propugna construir un modelo sostenible, de consumo responsable y de cuidado del ambiente. Así, se ha puesto en marcha un paquete de medidas; en este caso concreto nos centraremos en la tercera, que hace alusión al establecimiento del Plan Federal de Erradicación de Basurales a Cielo Abierto, a través del cual se supone una gran inversión para la construcción de complejos socio ambiental donde garantizar una mejor gestión de los residuos.

En esta lógica, el mencionado plan apunta directamente al cierre de los basurales a cielo abierto y a la construcción de complejos socioambientales, a través de los cuales se efectuará el trabajo de un tratamiento diferenciado y eficiente de los residuos. Por consiguiente, con estas medidas se busca brindar una solución integral a la problemática medioambiental; entendiendo a la misma, como una competencia fundamental a través de la cual los municipios debieron hacerse cargo. Todo esto se enmarca en las cuestiones que giran en torno a una vida adecuada en comunidad y que aporta a la calidad de vida de los habitantes. Así, el ambiente se torna un bien colectivo y en efecto, hace al bien de la comunidad, relacionándose con el fin del municipio, el cual es el bien común de la sociedad local (Ábalos, 1994).

#### Una crisis sin precedente

En un contexto de constante deterioro del medio ambiente y bajo lineamientos internacionales, la Organización de las Naciones Unidas a través de la Resolución 70/1<sup>4</sup> manifiesta la estabilización de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” o los llamados “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS)<sup>5</sup>.

4 Sitio web oficial de la Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/>

5 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

Al referirnos a los ODS, los mismos hacen referencia a objetivos globales que abordan desafíos urgentes, es decir, son presentados como 17 retos cuyo fin es erradicar la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas del mundo sin distinción gocen de paz y prosperidad. El propósito de éstos es crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos que enfrenta el mundo.

Los mismos se suscribieron en septiembre de 2015, estableciendo las políticas y la financiación necesarias para la consecución de los objetivos que se establecieron a lo largo de los 15 años siguientes y actuando en unos 170 países y territorios de todo el planeta. Aquí, el mundo se puso de acuerdo por primera vez en la historia para actuar de forma decisiva y afrontar los dos desafíos más importantes a los que se enfrenta la humanidad hoy: lograr el desarrollo sostenible y abordar el problema del cambio climático. Es por ello que, en los últimos años, la mayoría de los países han comenzado a implementar políticas de mitigación y adaptación para hacer frente a los cada vez mayores impactos del cambio climático.

Pero la acción climática y el desarrollo sostenible van inevitablemente de la mano. Los riesgos que el cambio climático presenta para la sociedad en su conjunto, especialmente para los países mal llamados en desarrollo, supone asimismo el principal obstáculo para alcanzar el desarrollo sostenible. No es posible superar con éxito un reto sin abordar el otro. De hecho, la consecución de los diferentes compromisos climáticos nacionales requiere de una profunda transformación de la sociedad en todos sus ámbitos (energía, transporte, agricultura, etc.); una transformación estructural que se encuentra asentada principalmente en los ODS.

Ahora bien, en el caso particular de la Argentina, es en 2017 que se nombra al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)<sup>6</sup> como organismo encargado de la coordinación, aplicación y seguimiento de los ODS. Es menester aclarar que dicho organismo depende de la Presidencia de la Nación y desde el año 2003 es el encargado en la registración, evaluación y monitoreo de las políticas sociales.

En rigor, a pesar de lo expuesto es posible manifestar que nos encontramos atravesando un período sin precedentes, donde la crisis climática es la crisis definitiva de nuestro tiempo y la misma está ocurriendo aún más rápido de lo que temíamos; pero, aun así, estamos

es/objetivos-de-desarrollo-sostenible

6 Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales>

lejos de no poder hacer nada ante esta amenaza latente. En la actualidad, estamos perdiendo la carrera de la emergencia climática, por ello, la consigna es clara y el momento de actuar es ahora, buscando entre todos una salida colectiva. En este contexto, ningún rincón del mundo está a salvo de las desastrosas consecuencias de esta crisis.

En este sentido, muchas son las causas de lo que estamos padeciendo, tal como el aumento de las temperaturas, convirtiéndose ésta en la causa directa de la degradación ambiental, los desastres naturales, las condiciones meteorológicas externas, las constantes crisis hídricas, la disrupción económica, los conflictos y el terrorismo, entre miles de causas más. Así, sube el nivel del mar, se derriten glaciares, mueren arrecifes y arden los bosques.

El costo infinito del cambio climático alcanza niveles irreversibles donde las temperaturas globales aumentan bruscamente, donde año tras año se liberan en la atmósfera miles de millones de toneladas de dióxido de carbono como resultado de la intensa producción de carbón, petróleo, gas, etc. Por tal, la actividad humana está produciendo récord en la emisión de gases de efecto invernadero; influyendo este impacto en la producción económica entre los países del norte y los del sur, la cual es día tras días más dispar.

Pero a pesar de todo lo expuesto, la ciencia nos dice que el cambio climático es irrefutable, pero también nos dice que no es demasiado tarde para detener su avance. Por lo mismo, harán falta transformaciones fundamentales en todos los aspectos de la sociedad: el cultivo de los alimentos, el uso de la tierra, el transporte, el tratamiento de los residuos y el fomento de nuestras economías, adoptando lógicas circulares, entre otras.

¿Y los residuos?

Está comprobado que los desechos tanto orgánicos como inorgánicos son uno de los mayores generadores de contaminación del mundo. Se estima que entre el 40 y el 60 % del peso total de la bolsa de residuos generados en los domicilios es orgánico<sup>7</sup>. En América Latina y el Caribe unas 145.000 toneladas se destinan cada día a basurales a cielo abierto. Por lo mismo, tirarlos a los contenedores para que el servicio de recolección lo traslade a un relleno sanitario o basural a cielo abierto es visto e interpretado como una acción normal; pero hay alternativas que permiten evitar ese circuito que además de tener impacto urbano, es costoso en términos económicos, de salubridad y ambientales, puesto que la basura que es depositada en tales rellenos sani-

7 Información extraída de: <https://www.infobae.com/tendencias/ecologia-y-medio-ambiente>.

tarios genera gases de efecto invernadero, e impiden el aprovechamiento y reciclaje de plásticos, metales y vidrios.

Por tal, una de las problemáticas ambientales que más se repite es el tratamiento y la disposición final de los Residuos Sólidos Urbanos<sup>8</sup>. Es decir, aquellos residuos que surgen de los hogares de la población cuyo estado físico es sólido. Estos van desde restos de comida hasta botellas de vidrio o plásticos de un solo uso. Si bien la mayoría de estos materiales se pueden reciclar, en la práctica no se separan y gestionan para que verdaderamente cumplan dicha función. Por ello, resultaría conveniente la implementación de este tipo de prácticas, puesto que las mismas permitirían reducir alrededor de un 50% la masa de residuos que cada persona origina

Por consiguiente, un puntapié inicial para este proceso de transformación gira en torno a los desechos, caracterizándolos como problema público, el cual no ha recibido la suficiente atención para resolver esta problemática. Así, es posible reconocer que la misma es uno de los rostros de la crisis ambiental contemporánea. Siguiendo a Lezama (2014), diríamos que se trata de una crisis de la sociedad moderna porque tiene que ver con sus valores y principios, entre los cuales el dominio de la naturaleza es condición necesaria para la modernidad y para el éxito humano.

En el caso de los residuos, la problemática que generan se debe a la forma de organizarnos como sociedad, a la manera de producir, a nuestros hábitos de consumo, a la idea de racionalizar la naturaleza y a la forma en que planteamos nuestra relación con ella, donde la búsqueda de alternativas para que los mismos no recaigan en los basurales a cielo abierto es de suma urgencia.

En este sentido, una de las tantas consecuencias ambientales y sanitarias que se generan a través de las emisiones emanadas por la descomposición de los residuos, hace referencia a lo que comúnmente llamados lixiviado. Siguiendo lo expuesto por Noguera (2010), entendemos al término lixiviado como un líquido que se produce cuando los residuos sufren el proceso de descomposición, y cuando el agua (provocada por las lluvias, el drenaje de la superficie, las aguas subterráneas, etc.) se entremezcla a través de los residuos sólidos a cielo abierto. Ello apunta a disminuir los residuos y deriva en la preservación de la salud humana y la mejora de la calidad de vida de la población, como así también el cuidado del ambiente y la conservación de los recursos naturales. Lo expuesto se regula a través de la Ley N° 13592 Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos disponible en <http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/Ley%2013592.pdf>

dos en estado de descomposición. A medida que el agua se percola, es decir atraviesa la capa de suelo y disuelve sus unidades solubles, los componentes químicos y biológicos de los residuos se impregnan en el líquido lixiviado ocasionando contaminación de agua, aire, suelo, etc.

El despojo indiscriminado de desechos, provoca que en muchas ocasiones el fin de muchos residuos peligrosos<sup>9</sup> sean los basurales a cielo abierto; convirtiéndose esto en una verdadera amenaza para la vida de los trabajadores, los residentes cercanos y el ambiente en su conjunto.

De tal forma, en términos generales, es posible afirmar que los contaminantes pueden desplazarse a través del aire, el suelo o el agua. También pueden asentarse o ser asimilados por plantas o animales, y llegar así al aire, a la cadena alimenticia, al agua, entre otros métodos. Por lo mismo, es oportuno aseverar, tal como lo plantea Coraggio (1997), que, en este contexto, uno de los principales retos al que se enfrenta la municipalidad gira en torno a las problemáticas que derivan del basural y los desechos que se generan en la población, donde la gestión se enfrenta al desafío de los “tiempos” ya que frecuentemente éstos no coinciden. Por tal, es imprescindible que se trabaje conjuntamente con el tiempo social, el cual invita al pragmatismo, a la identificación de problemas y al planeamiento de acciones inmediatas, con el tiempo técnico que se da en periodos de maduración de proyectos para construir su implementación y llevar a cabo una buena estrategia con el destino, uso y mal uso de los residuos que terminan en disposición final.

Basural a cielo abierto: una problemática latente en la ciudadanía noetingerense La disposición final de los residuos a través de basurales a cielo abierto y la quema de los mismos fue una norma muy común en la mayoría de los países en desarrollo hasta principios del siglo XXI. Esa praxis llevó a la aparición de la creación de basurales a cielo abierto representando riesgos considerables para comunidades vecinas y el ambiente. Los procedimientos a cielo abierto aún se siguen llevando a cabo, como método dominante, tanto en los países primermundistas, como en los países en vía de desarrollo.

Por tal, la perspectiva medioambiental es una problemática que acoge directamente a todos los municipios

Se denomina residuo peligroso a todo residuo que pueda causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general. Información extraída de: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/control/residuos-peligrosos>

pios, un ejemplo de lo mismo, hace referencia a lo que sucede en Noetinger, donde dicho problema necesita atención permanente por parte del gobierno local. Como consecuencia de esto, la estructura organizacional para hacerle frente a la problemática establecida se manifiesta a través de la Secretaría de Bromatología, Higiene y Control Ambiental, la cual depende de la Secretaría de Ambiente y Cambio Climático de la provincia de Córdoba.

Ahora bien, entrometiéndonos directamente al área mencionada, se puede establecer que una de los ejes que problematizan la dirección gira en torno al basural a cielo abierto instalado en la localidad. Con respecto a esto, es posible manifestar lo que el entrevistado respondió: “digamos que el basural es algo que le preocupa al municipio desde hace años y a la vez, nos compete desde lleno porque la instalación se da por un espacio geográfico que el municipio ya tenía, pero principalmente porque en el otro basural se enterraba la basura, entonces decidimos planificar y en conjunto con el Consorcio Caminero, algunos voluntarios y la Cooperativa de Obras y Servicios Públicos hicimos el traspaso”.

Lo expuesto por el entrevistado, nos lleva a afirmar lo que García Delgado (1997), manifiesta acerca de la articulación, donde la misma no se plantea directamente a nivel de gobierno, sino con la sociedad civil y con diversas instituciones. Por ello, se revela que los municipios no son autosuficientes ni financiera ni políticamente, ya que necesitan de la construcción de redes interorganizacionales.

En este mismo sentido, adquiere gran relevancia la capacidad organizativa propia del municipio, convirtiéndose directamente en un factor estratégico de los gobiernos locales, adquiriendo también, gran relevancia la noción de planificación estratégica. Para Díez (2004), ésta consiste en definir una estrategia de desarrollo superadora a la noción de crecimiento económico, esto significa que aparecen conceptos como la sustentabilidad ambiental, la participación y la ampliación de los derechos del ciudadano.

En cuanto a la Secretaría de Bromatología, Higiene y Control Ambiental y según los datos otorgados por el entrevistado, el organigrama de la misma supone un trabajo coordinado entre diferentes profesionales: “trabajando somos alrededor de 7 personas (...) Quien se encarga directamente de la coordinación tiene otro título, es licenciado en comunicación social, pero desde que está en este cargo se está formando diariamente (...) yo soy Ingeniero Agrónomo y me forme en la Universidad Nacional de Villa María y hace alrededor de 8 meses que estoy trabajando acá (...) también trabaja una bromatóloga que se incorporó recientemente y los

demás están más abocados al área de obras y servicios que trabajamos en conjunto”.

Lo descripto nos muestra una debilidad con la que cuenta la secretaría. Es por ello que se manifiesta como necesario estudiar la calificación de los recursos humanos, ya sea en términos de experiencia y en conocimiento objetivo, capaz de gestionar políticas públicas en pos del bienestar ambiental.

Otra debilidad que poseen hace alusión a la materia económica, tal como lo expreso el entrevistado: “Mira, te soy sincero (...) creo que la debilidad más fuerte nuestra es lo económico, es todo un tema los recursos que tenemos, digamos que es sálvense quien pueda y arréglese cómo puedan (...) nosotros no tenemos otra opción que hacernos cargo de los problemas que se presenten, pero cada vez tenemos menos recursos”.

Así se observa como la descentralización ha sido una desconcentración de responsabilidades y no ha implicado directamente el traspaso de recursos. Como expone García Delgado (1997):

“La descentralización supone mayores competencias de hecho o de derecho, lo que significa mayor presión para las comunas [...] Es un proceso en donde los municipios tienen que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias” (p. 6).

Como consecuencia de las debilidades que tanto el municipio de Noetinger como el área en cuestión deben afrontar, se aprecia que las actividades que se llevan a cabo se reducen a lo indispensable y más apremiante. Como lo plantea el entrevistado: “hoy por hoy estamos trabajando con la recolección diferenciada de RSU, ya hace tiempo venimos trabajando con eso y notamos grandes cambios (...) lo que hacemos es dividir de acuerdo a la clasificación de residuos y por ejemplo, los secos se prensan y se venden como fardo, también vendemos el vidrio (...) en cierto sentido esto también se puede porque la gente toma conciencia de la dimensión del basural entonces comenzó a dividir la basura y a participar activamente en todo esto (...) pero hay un sector importante que no le interesa entonces hace oído sordo a todo, pero bueno (...) por suerte con esta actividad se pudo reducir muchísimo el tamaño del basural y también evitar que se generen más incendios (...) en definitiva hay mucho por hacer, pero si seguimos trabajando en conjunto con las otras áreas, creo que en un futuro todo será mejor y más sano”

Siguiendo con el análisis, es posible referirnos a lo que Coraggio (1997) plantea como proyecto democratizante, siendo éste la articulación de diversas lógicas, demostrando la concordancia entre el Estado local y

otras instancias de gobierno, como, por ejemplo, la Secretaría de Obras y Servicios mencionada por el entrevistado. Así, la coordinación entre estas áreas provocará cambios positivos en la gestión ambiental.

Para concluir, es menester mencionar que desde el municipio local no trabajan bajo lineamientos internacionales, a pesar de que el Estado argentino asumió desde el principio el compromiso de contribuir y trabajar arduamente en la estabilización de la agenda. Esto se expone en lo que se sostiene en la entrevista: “si bien dentro de los ODS uno de los ejes más importante apunta a esta área, en la actualidad no trabajamos en base a ellos, pero sabemos en qué consisten”.

## Reflexiones finales

En las últimas décadas hemos asistido a un profundo cambio en los principios y las prácticas aplicadas para la gestión de residuos, conduciendo de una transición del llamado “viejo régimen”, donde en la mayoría de las ocasiones los desechos eran enterrados, incinerados o depositados en rellenos sanitarios, pasando a un nuevo régimen; si bien en el cual, aún sigue coexistiendo este tipo de prácticas tan destructoras para la naturaleza como para la vida del hombre, se llevan a cabo en menor medida, como así también con nuevas alternativas.

Ahora bien, entre las fuerzas motoras de este cambio ocupa un lugar destacado la creciente conciencia por la necesidad de gestionar responsablemente los recursos naturales y ambientales. Esta necesidad se ha manifestado en una limitación en el derecho de generar y arrojar residuos, la ampliación en la escala del análisis regional y la creciente aplicación de políticas públicas basadas en principios económicos.

Por tal, en un contexto sin igual, donde la crisis climática flagela a todos por igual, aún más a aquellos países que se encuentran en vías de desarrollo, Noetinger no es la excepción y el basural a cielo abierto atañe cada vez más a la ciudadanía. Así, consideramos oportuno la puesta en marcha de alternativas tales como el reciclaje o compostaje de residuos sólidos urbanos húmedos, ya que no solo se circunscribirían como óptimos en el contexto de crisis ambiental con la cual convivimos, sino también podría servir como puntapié inicial para que demás municipios zonales implementen alternativas y donde se promueva el trabajo en conjunto y una mayor vinculación entre la sociedad y el medio ambiente, evitando que la mayor parte de desechos sean depositados en el basural a cielo abierto de la localidad.

A pesar de lo expuesto, en dicha localidad es posible evidenciar que en cierto sentido la cuestión medio ambiental y más precisamente los problemas que derivan

de la estabilización del basural a cielo abierto interpe- lan la agenda del gobierno municipal, pero, aun así, es precaria la atención y las acciones que se emplean en relación a esto, ya que el principal motivo de dicha precariedad hace alusión a la falta de recursos económicos. Por ello, es sumamente necesario tensionar sobre este punto y trabajar en post de una estrategia económica, donde posteriormente se podrá pasar a la planificación de aquellos proyectos que tanto anhelan, favoreciendo y dinamizando el trabajo que se realiza.

Por otro lado, es conveniente sostener y manifestar la incorporación de personal capacitado y especializado a la secretaria, ya que en diversas ocasiones no se apunta a una planificación determinada en torno a ciertos aspectos, sino más bien que se trata de remediar los problemas diarios que pueden aparecer. Por ello, es imprescindible que el municipio interactúe con personal capacitado para así poder diseñar y ejecutar políticas públicas ambientales, donde se promulgue la obtención de soluciones innovadoras para reducir la cantidad de desechos que terminan en disposición final, como así también, la reducción de los mismos y la adecuación y aprovechamiento de éstos como parte de una economía circular, proceso clave en el contexto que estamos inmersos.

Por tanto, proponemos como línea futura pensar si el municipio de Noetinger será capaz, una vez más, de superar las vicisitudes con las que convive desde hace años y hacerle frente a una problemática tan latente en la sociedad como lo es la cuestión del basural a cielo abierto, atendiendo y remarcando que hay urgencias que se desatan en el día a día y que demandan atención en el momento, lo que dificulta claramente la planificación de las acciones para poder abordar un problema tan intrínseco en la población. Todo esto, se presenta como un fiel reflejo de que aun cuando hay voluntad de planificación, no siempre se puede atender a todas las problemáticas simultáneamente, convirtiéndose éste en una problemática sin resolverse.

## Bibliografía

Ábalos, M. G (2003) Régimen Municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994. Cuestiones constitucionales. ISSN: 1405-9193. Pp. 4-12. Universidad Nacional Autónoma de México.

Alimonda, H. (2008) "Introducción", en: Gestión ambiental y Conflicto Social en América Latina, CLACSO, Bs. As.

Coraggio, J. (1997) "Descentralización, el día después...". Buenos Aires: Cuadernos de Posgrado. UBA/CBC.

Cravacuore, D. (2016) "Gobiernos locales en Argentina" en Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica de Ruano de la Fuente, J y Cossani, M. Cap I. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Diez, J. (2004) "Transformaciones" en la gestión municipal: el caso latinoamericano". Documento de Trabajo N°6 Instituto de Economía, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, EdiUNS.

Foa Torres, J. (2018) "Cambio Climático y Populismos en América Latina: Un análisis comparativo de los posicionamientos de Argentina, Ecuador, Chile y Brasil en vistas al Acuerdo de París de 2015". Prometeica, en prensa.

García Delgado, D. (1997) "Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina". Introducción. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Iturburu, M. (2000) "Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local" [en línea] Capítulo I. INAP. Argentina.

Mavropoulos, A. (2015) "El caso trágico de los basurales: una amenaza para la salud". España.

Merary Jiménez Martínez, J. (2017) "El residuo: producto urbano, asunto de intervención pública y objeto de la gestión integral. Cultura y representaciones sociales. México.

Noguera, K.M. y Olivero, J.T. (2010) Los rellenos sanitarios en Latinoamérica: caso colombiano. Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y

Naturales. Colombia.

Pena, M. (2007) "Reflejos del pasado. Crónica evocativa de los Orígenes de la localidad de Noetinger, Córdoba, Argentina". Vivencias Producciones Graficas, Alicia, Córdoba, Argentina.







# CUADERNOS UNIVERSITARIOS DE CARRERAS DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA



**adeap** | ASOCIACIÓN ARGENTINA DE  
ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



**RED UNIVERSITARIA DE CARRERAS DE  
ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA**