

ISSN 2525-1805
(versión impresa)

ISSN 2618-4362
(versión en línea)

VOL. 3 | N.º 2

ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,
la administración
y las políticas públicas

DIC-MAR 2019

ESTADO ABIERTO

**Revista sobre el Estado,
la administración y las políticas públicas**

VOL. 3 | N.º 2

Estado abierto

Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas

Director

Oscar Oszlak

Consejo Editorial

Santiago Bellomo

Ester Kaufman

Marcos Makón

Dora Orlansky

Maximiliano Campos Ríos

Consejo Académico

Carlos Acuña

Mariana Chudnosvky

Cristina Díaz

Roberto Martínez Nogueira

Secretario de Redacción

Pablo Bulcourf

Corrección

Nadia Gabriela Caratti

Diseño y Diagramación

Lucía Fernández Carrascal

Versión Digital

Natalia Baez Becker

Paulina Alonso

Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas es una publicación de la Dirección de Investigaciones y Publicaciones, dependiente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Secretaría de Empleo Público de la Secretaría de Gobierno de Modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Es una revista cuatrimestral y de distribución gratuita, que tiene por objetivo promover la producción científica y académica de las siguientes áreas temáticas: problemas del Estado, administración pública, políticas públicas, relación entre teoría y gestión, modernización y desarrollo de las capacidades estatales, empleo público, burocracias estatales, Alta Dirección Pública, tecnologías de gestión, desarrollo local.

El editor no se responsabiliza por los conceptos, opiniones o afirmaciones vertidas en los artículos de los colaboradores de la publicación, que son a título personal y de exclusiva responsabilidad de los respectivos autores.

Secretaría de Gobierno de Modernización

Av. Roque Sáenz Peña 511 (Oficina 514), San Nicolás, CABA, República Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001 - Int.: 5573

Correo electrónico: <estadoabierto@modernizacion.gob.ar>

<revistaestadoabierto@gmail.com>

ISSN 2525-1805 (versión impresa)

ISSN 2618-4362 (versión en línea)

ÍNDICE

	Editorial	7
--	-----------	---

ARTÍCULOS

<i>Adriana Clemente</i>	Urbanización de villas en la ciudad: una ecuación incompleta	13
<i>Oscar Oszlak</i>	Los pobres y el derecho a vivir en Buenos Aires: enfoque teórico-metodológico para su estudio	43
<i>Horacio Cao</i>	Los cambios en las funciones de los Estados provinciales (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario	79
<i>Edgar Ruvalcaba-Gómez</i>	Datos abiertos como política pública dentro del Gobierno abierto	99
<i>Sebastián Martín Juncal</i>	La regulación y el control de la seguridad de presas en la Argentina	117

COMUNICACIONES

<i>Martín Astarita</i>	Reingeniería institucional en el COFEMOD: ¿hacia una nueva dinámica colaborativa?	155
------------------------	---	-----

RESEÑAS

<i>Ezequiel Magnani</i>	Exploring Welfare Debates. Key concepts and questions, de Lee Gregory	173
-------------------------	---	-----

<i>Rogelio Rodrigo</i>	La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual	181
------------------------	---	-----

COLABORACIONES

Página de colaboraciones	187
--------------------------	-----

Editorial

Dos interesantes artículos sobre un tema común inauguran el segundo número del tercer volumen nuestra revista. Ambos tienen a los sectores populares de la ciudad de Buenos Aires como objeto de estudio. En el primero de ellos, «Urbanización de villas en la ciudad: una ecuación incompleta», Adriana Clemente analiza las políticas de urbanización de villas y asentamientos emprendidas por el Gobierno de la Ciudad Autónoma entre 2007 y 2015. Las decisiones adoptadas en materia de obras de infraestructura, servicios y procesos de regularización dominial, entre otras, representan —según la autora— una concepción de urbanización mínima que, aun cuando ha satisfecho las expectativas de los beneficiarios, resultan incomparables con las inversiones realizadas en barrios de la ciudad más afluentes. El modelo definido como *mínimo* se caracteriza por tres atributos: acción por demanda, proximidad y satisfactores de baja calidad. En tal sentido, el carácter incompleto de las intervenciones incentiva a los pobladores a generar prácticas que consolidan su permanencia en la ciudad aunque con resultados muy heterogéneos en materia de calidad de vida. Además, el modelo de intervención por proyecto en villas y asentamientos fragmentó el territorio y generó relaciones antagónicas entre habitantes de distintos sectores de los barrios.

En el segundo artículo vinculado a esta temática, «Los pobres y el derecho a vivir en Buenos Aires: enfoque teórico-metodológico para su estudio», Oscar Oszlak propone estudiar los procesos sociales urbanos que ocurrieron en la ciudad de Buenos Aires y en su región metropolitana durante el período transcurrido desde el retorno de la democracia en la Argentina, luego de última dictadura militar. Su interrogante central es el siguiente: ¿en qué medida los gobiernos democráticos mejoraron las posibilidades y las condiciones para que los sectores populares pudieran acceder al derecho de residir en Buenos Aires o a permanecer en ella? La hipótesis central explorada es que la reversión del proceso de expulsión y desplazamiento espacial de los sectores populares urbanos, luego de la dictadura militar, fue más resultado de la iniciativa y acción colectiva de los sectores que retornaron o accedieron a la ciudad que de políticas estatales deliberadas de producción y regulación del suelo urbano; y que la reducida intervención del Estado

en esta materia posibilitó que, en un contexto de fuerte desequilibrio entre oferta y demanda de vivienda, prevaleciera la lógica del mercado, lo que produjo un creciente desplazamiento y segregación espacial, que aumentó la desintegración social y limitó el derecho al espacio urbano de los sectores urbanos pobres.

Horacio Cao, especialista en gestión pública en gobiernos subnacionales, sintetiza en este número los resultados de una investigación sobre el gasto público en las provincias argentinas. Su artículo «Los cambios en las funciones de los Estados provinciales (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario» permite analizar el gasto público de las provincias, clasificado por función y, en algunos casos, por finalidad. Resulta interesante que el período examinado recorre tres etapas históricas dominadas por distintas concepciones político-ideológicas y económicas, que caracteriza como desarrollismo, ajuste estructural y populismo —o etapa nacional-popular—. En este contexto, se observa un patrón estructural definido en la evolución de las finanzas provinciales, que sigue una trayectoria casi idéntica en las 24 jurisdicciones, lo que, prácticamente, las iguala al cabo de 35 años. Además de mostrar las variaciones producidas en las funciones económica, social, de seguridad y de gobierno, explora posibles hipótesis explicativas de los singulares resultados estadísticos observados.

Como en casi todos los números de *Estado abierto*, no podía faltar un artículo referido al tema del título de la revista. En esta oportunidad, el investigador mexicano Edgar Ruvalcaba-Gómez presenta en su trabajo «Datos abiertos como política pública dentro del Gobierno abierto» algunos resultados descriptivos de un estudio sobre cómo se percibe la cuestión y las políticas de datos abiertos (DA) en los gobiernos locales de España, dentro de la concepción del Gobierno abierto. Además de ofrecer algunas reflexiones conceptuales sobre DA, el autor analiza la información obtenida a través de encuestas y entrevistas conducidas en esas jurisdicciones, dirigida principalmente a establecer el grado de avance producido en la implementación de estas políticas. Concluye que el proceso de apertura de datos se encuentra en una fase incipiente y que la percepción sobre el grado de éxito logrado no es significativo, por lo que

se requiere una efectiva planificación estratégica para que su implantación trascienda la retórica de los discursos.

El tema de regulación estatal de obras y servicios públicos tiene una extensa literatura, pero no son muchos los trabajos dedicados al complejo campo de la regulación de presas hidráulicas. Tomando como caso de estudio la política argentina en esta materia, y centrandolo el análisis en el Órgano Regulador de Presas (ORSEP) de ese país, Sebastián Juncal brinda un exhaustivo panorama sobre el tema en su artículo «La regulación y el control de la seguridad de presas en la Argentina». Juncal destaca que la prevención, mitigación y reparación de las catástrofes naturales y antrópicas en presas, diques y embalses exigen una adecuada regulación, fiscalización y control de su infraestructura. Pero el análisis de la regulación y fiscalización de su seguridad en la Argentina evidencia falencias relacionadas principalmente con su marco normativo, el diseño regulatorio, la imprecisa delimitación de responsabilidades entre jurisdicciones, la multiplicidad de dimensiones involucradas, y la escasez de capacidades y recursos. Por ello, propone reconsiderar el papel del ORSEP como autoridad de aplicación, diversificar sus ingresos y relacionar su actividad con una concepción integral en materia ambiental, hídrica, energética y territorial, con verdadero sentido federal.

Una comunicación y dos reseñas completan este número de *Estado abierto*. La comunicación que aporta Martín Astarita, «Reingeniería institucional en el COFEMOD: ¿hacia una nueva dinámica colaborativa?», aborda un tema clásico de la gestión pública en países federales, variablemente conocido como *relaciones intergubernamentales* o *coordinación interjurisdiccional*. En este caso, el autor analiza la experiencia de uno de los Consejos Federales de la Argentina, que, desde su creación y a través de cambios institucionales producidos en años recientes, ha intentado coordinar y promover sinergias entre los diferentes organismos provinciales responsables de la modernización estatal. Se trata del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública de la República Argentina (COFEMOD) —antes COFEFUP—. En el trabajo, se analizan las modificaciones más relevantes a fin de determinar si el Consejo ha mejorado su funcionamiento y cambiado su dinámica colaborativa. También se

esbozan algunos lineamientos teóricos sobre el tema de la coordinación intergubernamental, y se echan las bases para futuras investigaciones.

En la sección Reseñas, se incluyen, en primer lugar, los comentarios aportados por Ezequiel Magnani al libro del destacado profesor inglés Lee Gregory, *Exploring Welfare Debates: Key concepts and questions*. Esta obra, recientemente publicada, constituye una importante contribución al campo de estudios de la pobreza, la desigualdad, la política social focalizada y otros temas relacionados. La reseña destaca el carácter innovador de la argumentación y la reflexión que ofrecen los textos incluidos en el libro acerca del valor explicativo de los paradigmas vigentes en lo relativo a las políticas de bienestar hacia los sectores más vulnerables de la sociedad. Al considerar el carácter dinámico de la política social, Gregory invita a los académicos a cuestionar los paradigmas estáticos y a reconocer el contexto social y sus mutuas determinaciones con los humanos como seres históricos. En segundo lugar, Rogelio Rodrigo aporta una reseña de la obra *La Argentina en el siglo XXI: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*, una compilación de trabajos coordinada por Juan Ignacio Piovani y Agustín Salvia. Publicado por Siglo XXI Editores en 2018, el libro representa un extraordinario esfuerzo por reunir contribuciones de importantes especialistas radicados en distintas regiones de la Argentina, que ofrecen un diagnóstico actualizado sobre la estructura social y las tensiones que atraviesan al país en múltiples aspectos de la exclusión, la marginalidad y otras desigualdades. Según la reseña, los 19 capítulos de este volumen, su notable rigor teórico y metodológico, su sólido fundamento empírico y su utilidad para el diseño de políticas públicas hacen de esta obra una lectura obligada para los académicos y decisores políticos.

Invitamos a nuestros lectores a disfrutar los trabajos de este número y a hacernos llegar sus contribuciones para considerar su publicación en futuras ediciones de nuestra revista.

ARTÍCULOS

Urbanización de villas en la ciudad: una ecuación incompleta

Por *Adriana Clemente**

Resumen

El artículo desarrolla la idea de que la política urbana no debería disociarse de la política social. Sin embargo, el nivel de mercantilización —directo o indirecto— que alcance una decisión de política urbana marca la frontera entre lo social y lo económico. A su vez, se postula que las prácticas concretas de urbanización —inversiones, obras de infraestructura, servicios, procesos de regularización dominial, etc.— implementadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2007 y 2015 compusieron la idea de *urbanización mínima*, que terminó moldeando la expectativa de los pobladores. Si bien las familias que habitan en villas o en asentamientos reconocen que las respuestas que da el Estado no son comparables con las que este ofrece en otras zonas de la ciudad, se produce una sobrevaloración de los satisfactores estatales de baja calidad, a la vez que se propician prácticas especulativas derivadas de la falta de reglas de juego en la que se desenvuelve la dinámica de ocupación del suelo en estos barrios.

Palabras clave

Urbanización – política social – bienestar social – villas de emergencia.

Abstract

The article develops the idea that urban policy should not be dissociated from social policy. However, the level of commercialization —direct or indirect— that reaches an urban policy decision marks the border between the social and the economic. At the same time, it is postulated that the concrete urbanization practices —investments, infrastructure works, services, dominance regularization processes, etc.— that were

* Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Directora del Centro de Estudios de Ciudad (CEC Sociales), de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

implemented in Ciudad Autónoma de Buenos Aires between 2007 and 2015 comprised the idea of *minimum urbanization*, which ended up shaping the expectation of its inhabitants. Although the families that live in slums or settlements admit that the answers given by the State are not comparable to those it offers in other areas of the city, there is an overestimation of the low-quality satisfactions offered by the State, as well as speculative practices derived from the lack of rules of the game in which the dynamics of land occupation in these neighbourhood's develop.

Key words

Urbanization – social policy – social welfare – shanty towns.

Introducción

Este artículo pone foco en conocer cómo los procesos de urbanización que se impulsan desde la política pública destinada a sectores populares formatean y adaptan las expectativas de los pobladores respecto al bienestar. Para esto, se analiza el particular impacto que tiene la intervención público-estatal en las expectativas y las nuevas aspiraciones referidas al hábitat familiar y comunitario por parte de los habitantes de villas y asentamientos en grandes ciudades¹.

La hipótesis que subyace en este trabajo es que el tratamiento de la pobreza puede cristalizar o superar desigualdades estructurales que se expresan en la configuración física y social de la ciudad. Esta configuración, además de histórica, es dinámica y expresa tensiones, conflictos y convergencias entre las intervenciones que producen diferentes actores en representación del Estado, el mercado y los propios habitantes.

¹ El período que se toma para elaborar este artículo remite a la gestión Macri (2007-2015), ya que, en el transcurso de sus dos mandatos en la CABA, se diseñaron instituciones e instrumentos para intervenir en las villas, que proponían una lógica de urbanización cuya característica principal fue no modificar condiciones estructurales de vida y sí brindar respuestas —parciales— a las demandas de equipamiento social y mantenimiento de prestaciones básicas —luz, agua y desagües cloacales—.

Nos preguntamos por el valor integrador que tienen las políticas de urbanización y por la medida en que estas políticas pueden o no inscribirse en el campo de la política social. Por consiguiente, se analiza el carácter social de las políticas de urbanización según su particular y actual inscripción en el campo del bienestar social, a partir de un caso emblemático, como lo es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)².

El análisis postula que las prácticas concretas de urbanización —inversiones, obras de infraestructura, servicios, procesos de regularización dominial, etc.— implementadas en el período 2007-2015 en villas y asentamientos de CABA compusieron una idea de la urbanización que terminó moldeando la expectativa de los pobladores y, de algún modo, habilitando otras prácticas de autoproducción del hábitat, que, ahora, ante cambios de enfoque por parte de la gestión de gobierno, generan conflictos de interés entre las partes³.

El artículo, en su primer apartado, desarrolla aspectos conceptuales referidos al vínculo entre política social y políticas de urbanización. En segundo término, y sobre la base de relevamientos producidos en 2015 en barrios emblemáticos de la ciudad, el trabajo revisa el concepto de *necesidades sociales* y cómo este se ha adaptado, y compone la idea de *urbanización* desde la perspectiva de los pobladores. A partir de los datos analizados, concluye, a modo de hipótesis, que el modelo desarrollado en la ciudad entre 2007-2015 instaló intencionalmente un modelo de urbanización que definimos como *urbanización mínima*, cuyas consecuencias se expresan a mediano y largo plazo en los procesos de acceso y permanencia en la ciudad por parte de los pobladores de villas y asentamientos.

² El marco del que se toman las observaciones es el Programa Universidad y Territorio (Subsecretaría de Políticas Universitarias), ejecutado de manera conjunta entre las facultades de Arquitectura, Ingeniería y Ciencias Sociales de la UBA en la Villa 15 y en el Barrio Bermejo Obrero entre 2014-2016. Para este trabajo, se recuperan observaciones correspondientes a la Villa 15 de un censo a 100 hogares y grupos con habitantes en agosto de 2014, en un sector consolidado del barrio.

³ A inicios de su Gobierno (2015), Horacio Rodríguez Larreta anunció un plan de urbanización de villas que, en principio, afecta a 6 de las 20 villas de la CABA, y que se gestiona a través de diferentes organismos y fuentes de financiamiento —propio y externo—. La localización de los barrios seleccionados se correlacionan con la puesta en valor de áreas clave de la CABA.

1. Las políticas de urbanización como política social

A partir de las reformas neoliberales de fines del siglo pasado, las políticas de hábitat popular entran y salen de la agenda de la política social según el modelo de desarrollo dominante⁴. El tipo de intervención pública que debe producirse en áreas relegadas de la ciudad, como villas y asentamientos, es un punto nodal de este debate. ¿Qué significa urbanizar las villas y los asentamientos? ¿Qué tópicos comprende la urbanización? ¿Es posible hablar de una urbanización diferencial para estos barrios? Se trata de diseñar soluciones para pobladores de barrios cuya identidad y condiciones de arraigo, en la mayoría de los casos, lleva décadas, así como para nuevos asentamientos que aumentaron al ritmo del crecimiento demográfico de estos barrios, donde la desigualdad se expresa en el territorio con fronteras físicas y sociales visibles en todo sentido⁵.

Estudiar la política social, su concepción y organización institucional, comprende definiciones previas sobre los procesos de integración y sus vectores —trabajo, educación, salud, vivienda—, se entienda la política social en su función compensatoria (Offe, 1990) o de integración y movilidad social (Castel, 2004)⁶.

⁴ Definimos *políticas del hábitat popular* al conjunto de programas y proyectos que tienen como foco la intervención en territorios que sufren tratamiento especial por el tipo de ocupación que tiene el suelo y las consecuentes precariedades devenidas de esa ocupación informal o irregular. Las políticas comprenden desde la provisión de servicios, la mejora en la vivienda, la seguridad en la tenencia hasta otros equipamientos que operan en la lógica del subsidio por su naturaleza compensatoria. Las políticas del hábitat popular son parte de la agenda de la política social cuando es el Estado el principal proveedor. Estas políticas pueden actuar según la lógica de los mínimos sociales o en clave redistributiva.

⁵ El único crecimiento poblacional que tuvo la ciudad de Buenos Aires, según el censo 2010, fue en villas y asentamientos. Se calcula que, actualmente, 350 000 personas habitan en 44 barrios. El crecimiento se explica tanto por crecimiento vegetativo como por migración —interna y limítrofe—. Sin embargo, en ese momento, el aumento de la población no creció a la par de la superficie ocupada. En 2001, las villas ocupaban 292,7 ha, mientras que, en 2010, la superficie ocupada era de 259,9 ha. En este período, se dio un proceso intensivo de densificación.

⁶ Para Offe (1990), la política social «no es parte de la reacción estatal al problema de la clase

José Adelantado (2013) plantea que la política social no es una disciplina en sí misma, sino un campo de análisis sobre el bienestar social, donde convergen diferentes aproximaciones y métodos de modo interdisciplinar. Para este autor, la política social opera en el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido; asimismo, concierne a todos los aspectos de las políticas públicas, de las relaciones de mercado y las no monetarias que contribuyen a aumentar o a disminuir el bienestar de individuos o grupos. Además, opera en un marco normativo que incluye un marco moral y de objetivos políticos sobre la naturaleza de las aspiraciones y los resultados⁷.

En la tradición latinoamericana, el Estado ha tenido un desempeño errático en la provisión de bienestar, lo que se explica por la débil estructuración del trabajo formal en la mayoría de los países de la Región. En la experiencia latinoamericana, hablar de *políticas sociales* y su función en la estructuración de la sociedad no puede sujetarse solo al mercado de trabajo formal y su comportamiento. Es importante analizar la función de los gobiernos populares que articulan políticas que han producido giros redistributivos con impacto a largo plazo por su capacidad de impulsar movilidad social ascendente. La falta de una definición del concepto *bienestar* según la experiencia regional nos deja expuestos a diferentes líneas de análisis sobre los indicadores que pueden observarse y los que no, según la interpretación que hacen los autores de los tópicos y las fuentes de financiamiento que componen el sistema de seguridad y ayuda social en cada contexto⁸.

obrero, sino que, al contrario, contribuye a su constitución». Desde esta perspectiva, el estudio del Estado de bienestar y sus derivaciones en materia de integración social supone el análisis de la política social y su función a la hora de regular el proceso de proletarianización por parte del Estado, sobre todo, porque incorpora la fuerza de trabajo al mercado. Este proceso da lugar a dos tipos de proletarianización, activa o pasiva, si bien una no sucede a la otra.

⁷ En el campo de las políticas sociales, el *bienestar* es una categoría constitutiva y tiene una raíz económica que, luego, será resignificada por la sociología del bienestar, ampliamente representada por Esping-Andersen.

⁸ A lo largo del siglo xx, las excepciones en materia de mercados de trabajo más estructurados

Siguiendo la diferenciación de Castel (2010) sobre seguridad y ayuda social, Sonia Fleury (1998) señala la necesidad de distinguir las políticas sociales de la seguridad social de otras políticas, como la educacional o de vivienda—, ya que agrupan un conjunto de beneficios —en especie o monetarios— dirigidos a asegurar la reproducción del trabajador y de sus dependientes en una situación de riesgo. Su posición habilita lo que será una constante en el análisis de la política social, que es separar el estudio de las protecciones derivadas del mercado de trabajo —contributivas— de las no contributivas, que forman parte del universo de la ayuda social, espacio que, a los fines del análisis y caracterización del sistema de protección de cada uno de los países, se ha vuelto dominante.

En pos de una síntesis que supere una suerte de dicotomía entre la seguridad social derivada del trabajo y la asistencia —debate central y nunca saldado por los especialistas—, Claudia Danani (1996) sostiene que la política social es una de las formas de intervención social del Estado que coadyuva a producir las condiciones de vida y a reproducir la vida mediante la distribución secundaria del ingreso. La autora, de modo distintivo, hace foco en la capacidad de la política social para modelar la demanda, a partir del carácter dominante que tiene la oferta —tipo y calidad de la prestación— sobre la demanda, que, por concepto, tiende a adecuarse.

Las condiciones habitacionales, junto con la educación y el trabajo, son los vectores universales de la movilidad social; de ahí, la importancia de reconocer en el esquema de la política social cómo operan estos componentes. En tal sentido, la política urbana no debería dissociarse de la política social, atienda o no a población marginada; sin embargo, el nivel de mercantilización —directo o indirecto— que alcance una decisión de política urbana marca la frontera entre el carácter predominantemente social o económico de esa política. El carácter de política social de un

serán la Argentina, el Uruguay y, en menor medida, Chile. Países como el Brasil y México tendrán estructuraciones más tardías con debilidad de sus organizaciones sindicales. Fernando Filgueira hace una caracterización de regímenes de bienestar en América Latina a partir de indicadores principales que permiten agrupar los países en diferentes estadios, como la afiliación, el acceso al agua potable y la mortalidad infantil, entre otros.

programa orientado al hábitat popular debería poder dar cuenta de, por lo menos, tres atributos: i) equiparar derechos adquiridos o ampliarlos; ii) brindar satisfactores para los sectores populares comparables con la oferta de mercado o superadores de esta; iii) contribuir, por su efecto redistributivo, a que sectores postergados experimenten algún tipo de ascenso social. La combinación de uno o más de estos objetivos y sus resultados dan cuenta del tipo de enfoque que se tiene de la política social y sus resultados, que, tanto en materia de hábitat como en otros campos —salud, educación y cuidado—, puede actuar de manera incremental —transformadora— o residual —reproductora—. Por concepto, la existencia de programas sociales no es condición suficiente para superar el déficit al que apuntan.

La fuerte vinculación entre condiciones habitacionales y otras variables de bienestar, como salud y educación, hacen que el Estado, una vez que interviene en materia habitacional, deba brindar garantías que alejen a las familias de la posibilidad de experimentar algún tipo de daño o pérdida asociados a ese bien que administra y distribuye —saneamiento, servicios, vivienda, equipamientos sociales, conectividad, etc.—. Se trata de reducir la incertidumbre que, por su naturaleza de acumulación, genera el mercado, especialmente, si no existen regulaciones y compensaciones por parte estatal.

Con la idea de no tomar las políticas sociales de modo aislado o diferenciado de otras políticas económicas orientadas al consumo y a su desmercantilización, es que hablamos de *sistema de bienestar*, en referencia al conjunto de prestaciones que el Estado financia —parcial o totalmente—, regula y articula con las otras esferas del bienestar —mercado y familia— para posibilitar el acceso a bienes que la sociedad acuerda como necesarios y que, por lo tanto, no pueden solo depender de la capacidad de competencia de las personas en el mercado de trabajo (Clemente, 2016). Desde esta perspectiva, las prestaciones directas e indirectas a las que pueden acceder las familias expresan la concepción del Estado y la centralidad o no que este sume en la provisión de bienestar, en este caso, vinculado al hábitat y a sus condiciones.

2. Integración socioespacial como parte de la política social

Según la perspectiva de política social como vector posible para favorecer la redistribución y la movilidad social, nos preguntamos cómo evolucionó el acceso a la tierra y a la vivienda en la agenda de la política social urbana. Contradictoriamente, cuando se observa la valoración que se hace de las condiciones habitacionales en la calidad de vida, tanto la vivienda como la tierra son tópicos que tienden a quedar librados a las fuerzas del mercado.

La reforma neoliberal que experimentó el Estado argentino en materia económica y social modificó de forma radical el acuerdo tácito que se actualizaba desde la década de los cincuenta respecto de una agenda de política social lo suficientemente ampliada para proyectar recursos y beneficios de manera equiparable entre los trabajadores formales alcanzados por la seguridad social y aquellos que no lo eran. Estos últimos eran contenidos por políticas públicas de amplia cobertura en materia de salud y educación pública y, en menor medida, vivienda. Para el neoliberalismo, las políticas de acceso a la tierra son erráticas, discontinuas y con problemas de correspondencia entre los recursos que aplican y el tamaño del problema —déficit habitacional—. Los conflictos sociales —tomas, desalojos, litigios, etc.— suscitados en torno a este tópico son una constante en la Argentina y en la Región.

Instaladas las reformas económicas —desregulaciones— y la reforma del Estado —restricción de competencias y funciones—, desde mediados de los noventa, se materializó un ideario de vivienda social de emergencia que elimina la vivienda social de la agenda estructural y la restringe a la ayuda social, asociada a una lógica de vivienda mínima y de mejoramientos puntuales, que reforzó el papel del Estado en infraestructura de servicios y otros equipamientos comunitarios, lo que dejó el peso de la vivienda en las familias⁹.

⁹ Entre 2005 y 2015, en la Argentina, se incrementó el presupuesto para el sector, y se dio un salto cualitativo en materia de financiamiento para vivienda social, que, aunque tuvo un aumento significativo, no llegó a compensar los años de desinversión y de retiro del Estado en este segmento del bienestar.

En la perspectiva neoliberal, las políticas sociales operan como paradigma residual al punto de culpabilizar a los pobres e institucionalizar el concepto de *contraprestación* o *condicionalidades* para los beneficiarios de las políticas asistenciales como un imperativo moral, más que una estrategia de integración. Cuanto más estructural es el tipo de intervención, mayor es la exigencia de la contraprestación y la tensión respecto al papel de la política social. De algún modo, la inclusión o no de la *tierra* y la *vivienda urbana* como derecho es un tema controversial en una agenda que no deja de perder componentes estructurales y de operar sobre el costado más asistencial de la demanda.

En síntesis, la provisión de *tierra* y *vivienda* de la mano de políticas de urbanización puede formar parte tanto de una agenda de política económica como de política social. La diferencia se expresa en el nivel de desmercantilización y la consecuente *desfamiliarización* que se impulse desde el Estado para que los sectores de menos recursos puedan acceder a estos bienes con algún grado de independencia de su particular inserción en el mercado de trabajo¹⁰.

La afirmación precedente nos lleva a explorar brevemente el concepto de *integración social*. Se trata de un concepto utilizado de modo acrítico y en diferentes sentidos, pero de manera recurrente como un atributo de las políticas y programas sociales, en general, y el hábitat, en particular.

3. ¿Integración social o espacial?

Desde el punto de vista conceptual, hablar de *integración social* conduce a revisar las matrices *parsonianas* de la estratificación social y *durkheimianas* sobre la cohesión social. Ambas matrices brindan insumos que aún hoy tensionan las decisiones que se toman cuando se diseña una política social: cuándo, por qué y de qué modo el Estado debe actuar en la regulación del mercado, ya sea a favor de las mayorías o solo para grupos identificados que hay que socorrer para evitar «daños inaceptables» (Sen, 2000). La *integración social* tiene su matriz

¹⁰ *Familiarización* (Andersen, 1998) refiere a la medida en que las soluciones a los problemas sociales descansan, más o menos, en la economía de las familias y las comunidades.

conceptual dentro del pensamiento durkheimiano, que hace de este tema su interés central. La idea del Estado como garante de la cohesión social afirma que es el Estado social —como prefiere decir Castel— el que supera la instancia de las urgencias para prevenir los riesgos¹¹.

En nuestro contexto, los trabajos de Gino Germani (1963), influenciado por las ideas de Parsons, explican la integración de la sociedad en tres dimensiones: a) los sistemas y subsistemas de roles, estatus, funciones se encuentran en equilibrio, es decir, funcionando con normalidad —integración normativa—; b) las *expectaciones y actitudes* que se corresponden con el sistema normativo del que forman parte los individuos —integración psicosocial—; c) las *circunstancias del contexto* donde se produce la integración influyen en el proceso de modo particular —integración ambiental—. Para Germani (1963), la no integración refiere al déficit combinado en torno a estas dimensiones. Los problemas de integración se dan en ese pasaje, donde algunos grupos pueden tener un retraso o déficit para integrarse o tener asincronías, es decir, pérdida. En las sociedades industrializadas, el vector de integración será la *participación*, que puede ser integrada o no integrada. La primera es la que se da en los tres planos: normativo, psicológico y ambiental. La segunda es la que tiene deficiencias en una o más de esas dimensiones. Entre los determinantes de la marginalidad, además de la educación y el trabajo, esta perspectiva otorga importancia a las precarias condiciones habitacionales de la familia como un indicador clave de marginalidad.

Por su parte, la noción de *integración espacial* deriva de la concepción estructural-funcionalista y suma la *segregación* como lo opuesto a la *integración*¹². El estudio de la segregación residencial se debate entre

¹¹ La noción de *riesgo* aplicada a lo social tiene su principal antecedente en la obra de Ulrich Beck en una publicación llamada *La sociedad del riesgo* (1986). Este autor, según sintetiza Castel (1995), plantea que el porvenir de la sociedad debe leerse de acuerdo con el signo de la amenaza y del peligro. Se trata de una visión de riesgo omnipresente.

¹² La *integración espacial* comprende tanto la residencial como la relativa al entorno, entendido más como el hábitat alrededor de la vivienda —espacios, públicos, infraestructuras— que como soporte físico en el que las personas se apoyan para satisfacer sus necesidades cotidianas.

dos enfoques: uno que plantea que se trata de un fenómeno natural casi inherente al desarrollo de la ciudad —teorías funcionalistas o positivistas— y su tendencia a la concentración espacial y otra que plantea que la segregación está determinada por la estructura capitalista social y económica derivadas de la teoría del conflicto social. La idea de la *integración espacial*, vigente en los programas sociohabitacionales, tiende a identificarse con el primer enfoque y se basa en la hipótesis de que la interacción entre grupos sociales es vector de integración; en el caso socioespacial, el vector será la proximidad geográfica. Desde esta perspectiva, Siclari Bravo (2009) explica que la segregación no es algo patológico, sino parte del proceso de transición hacia un nuevo equilibrio u orden social, donde la planificación correctiva puede contribuir a ese pasaje.

Siguiendo a Javier Ruiz-Tagle (2016) y a su composición sobre el tema de integración espacial, el enfoque neoliberal de las políticas urbanas hace una lectura pragmática de la integración como un modo de agregar valor y resolver problemas para ampliar las oportunidades de negocios que ofrece la ciudad. Las intervenciones que favorecen la metrificación y el control social son políticas con efectos de dispersión y pérdida de lazos por parte de pobladores cuyas dinámicas de habitabilidad son alteradas por las políticas que, supuestamente, los deben beneficiar e integrar (Javier Ruiz-Tagle (2016)¹³. Por su parte, desde la *economía política*, también se debate sobre la integración social a la ciudad, y se hacen aportes críticos que toman el espacio y su transformación como un derecho, por lo que esta transformación —producción— del espacio resulta un logro de la organización y de la acción de actores clave —estrategias urbanas—. Henry Lefebvre (1996) habla de *derecho a la ciudad* como demanda de los oprimidos; y David Harvey (2012) amplía la idea como *derecho colectivo*, lo que habilita a pensar ese derecho como parte de los llamados *derechos de segunda o de tercera generación*.

Es en este sentido que la idea de integración socioespacial puede formar parte, aunque resulte contradictorio, tanto de la agenda neoliberal como de la progresista. Esto es algo bastante frecuente en la perspectiva de los

«Casi por definición, la existencia del gueto es la negación de la integración, su expresión espacial» (González Enríquez y Álvarez-Miranda, 2006, citados en Gutierrez, 2012).

¹³ En esta perspectiva, se reconoce la especial influencia de la Escuela de Chicago (Ecología Urbana).

derechos sociales, que se expresa también en los denominados *derechos económicos y sociales* (DECS) y que, según la definición de ciudadano que se adopte, puede dejar a los habitantes de villas y asentamientos fuera del esquema de derecho a la ciudad. El capítulo de la *urbanización social* ha ido cobrando centralidad en la agenda ciudadana, aun para los gobiernos conservadores, que, históricamente, optaban por el modelo de erradicación¹⁴.

En síntesis, las políticas de *integración social* deberían inscribirse en un campo conceptual y práctico de la política social y actuar en consecuencia, es decir, ofreciendo soluciones con algún grado de independencia de la particular inserción de las personas en el mercado de trabajo¹⁵.

4. Urbanización para pobres en una ciudad rica

La decisión de superar desigualdades estructurales en ciudades ricas no es un tema que pueda resolver el mercado y sus dinámicas de acumulación, que, por naturaleza, son las reproductoras del problema. Procesar las desigualdades requiere intervenciones específicas de carácter sociopolítico, que se materializan según criterios redistributivos cuya expresión geográfica y social expresa o no esa intención. Curiosamente, y como queda demostrado en los procesos de gentrificación, existen intervenciones cuyo resultado termina excluyendo a la población más pobre que no puede seguir el ritmo de una puesta en valor inmobiliario, resultado de inversiones con alto impacto económico o de costes derivados de su nueva condición de propietario.

¹⁴ Nos referimos al desplazamiento de responsabilidad o regularización en condiciones de excepción que se viene propiciando de modo generalizado como parte de las políticas de urbanización del Gobierno de Horacio Rodríguez Larreta, que tuvieron su laboratorio de ensayo durante la gestión de Macri con casos emblemáticos, como el de Villa Cildañez, en el barrio de Villa Lugano en CABA (Ley N.º 5197).

¹⁵ Nos referimos a un amplio grupo de iniciativas que actúan en este paradigma general y polisémico, cuya constante es la población destinataria —pobre o vulnerable—, más que un sector o método que dé cuenta de cómo se da ese proceso de inclusión.

En este apartado, trabajamos la hipótesis de que el Gobierno de la Ciudad hasta el 2015 logró instalar con éxito una visión residual —mínima— de los satisfactores a los que pueden aspirar o no las personas que viven en villas y asentamientos, a pesar de que la respuesta sea insatisfactoria y resulte descalificante en el sentido que propone Serge Paugman (2007) cuando habla de *descalificación social* como una experiencia propia de la condición de asistido¹⁶.

Siguiendo con el principio básico de que, en materia de política social, la oferta determina la demanda, se propone ver el modo en que las políticas de urbanización de CABA condicionaron las posibilidades de urbanización a largo plazo de esos enclaves en la ciudad.

5. La urbanización como experiencia incompleta

En este apartado, proponemos hacer una revisión del concepto de *urbanización* como categoría de análisis y vector de integración que particularice el punto de vista de los actores sociales. Para esto, afirmamos que es el Estado, a través de sus políticas, un actor clave en el impulso y el direccionamiento de los procesos de urbanización por acción u omisión (Oszlak y O'Donnell, 1981). Teniendo en cuenta el desarrollo previo respecto a la política social y a su alcance en el campo de la urbanización, es que, desde el enfoque de las necesidades sociales, revisamos el modo particular en que los pobladores de la ciudad perciben, según su experiencia reciente, la urbanización a partir de las intervenciones que impulsó el Gobierno de la Ciudad de acuerdo con esa definición con modalidades diferenciales para las villas.

La urbanización puede entenderse como un soporte físico para que se desenvuelva el ciclo económico. Los servicios de distribución de electricidad, gas, agua, internet; los sistemas vial, escolar, de salud, entre otros, son sustento para reproducir la fuerza de trabajo y circular mercancías. Al mismo tiempo

¹⁶ Para Paugman, la *descalificación social* pone el acento en el carácter multidimensional, dinámico y evolutivo de la pobreza.

y desde una perspectiva relacional, la urbanización puede ser un formidable vector integrador y de movilidad social.

Pírez (2013) define la *urbanización* como un proceso complejo de producción de un conjunto de soportes materiales necesarios para aglomerar la población y actividades que hacen posible que las sociedades urbanas contribuyan a la reproducción social. Los servicios urbanos o de infraestructura son parte de ello: actividades que resuelven, de manera colectiva, necesidades de las familias y las empresas que no pueden encararse individualmente, dado que esta resolución individual sería poco racional —provisión de agua, energía, transporte y comunicaciones, recolección y disposición de residuos, etc.—. Para este autor, incluir a la población en el uso de los servicios urbanos es una condición necesaria pero no suficiente para la inserción en la ciudad y su participación en la distribución de los bienes sociales.

De acuerdo con los procesos de urbanización en América Latina, existen dos tipos de urbanización; una propiciada por el Estado, con predominio de la lógica capitalista de ganancia (Pírez, 1995), y otra en paralelo, que el autor define como *urbanización precaria por la falta de infraestructura*, y que es el modo en que los sectores populares acceden a la ciudad a partir de la producción informal de suelo, ya sea por medio de loteos irregulares —mercado informal— e invasiones —autosuministro—, que tiende a desarrollarse en la periferia, con tierra disponible y precios bajos, entre otros motivos por la falta de infraestructura. Estos procesos se dan con poca o nula intervención del Estado hasta que los asentamientos son un hecho, y se empiezan a brindar los soportes de la urbanización. En este trabajo, problematizamos el caso de que sea el propio Estado el que consolida prácticas tendientes a cristalizar la *urbanización precaria*.

A continuación, revisamos, a partir del modelo desarrollado en CABA en 2007-2015, aspectos clave del proceso de instalación de una política social; uno referido a las necesidades, su diagnóstico e inclusión o no en la agenda pública y otro respecto a la apropiación que se hace del discurso normativo que propone el Estado y cómo este permea la subjetividad

de las personas y habilita nuevas prácticas por parte de los pobladores. Algunas de esas prácticas tienen valor colectivo y reivindicativo, y otras, individualizantes, ubican al poblador como un cliente en condición de desventaja por vivir en una villa.

6. Urbanización mínima. El caso de CABA

Hasta 2015, en la ciudad de Buenos Aires, la problemática del hábitat popular se compartía entre diferentes organismos. Marazzi y Gualdoni (2017) hacen una caracterización de aquellos que operan en el sector: algunos tradicionales, como el Instituto de la Vivienda (IVC) y el Ministerio de Ambiente y Espacio Público a través del Programa Mejoramiento de Villas; otros con mandato específico, como la Unidad de Proyectos Especiales de la Cuenca Matanza-Riachuelo, con competencia solo en barrios dentro de esa jurisdicción, y la Secretaría de Inclusión y Hábitat del Ministerio de Desarrollo Económico (SECHI)¹⁷. La nueva institucionalidad creada para actuar en las villas tuvo como particularidad atender demandas concretas relacionadas con la cobertura y precariedad de los servicios —cloacas, agua y luz—, la apertura de calles, iluminación y otras intervenciones en el espacio público orientadas a la recreación y el deporte, todas pequeñas y localizadas intervenciones instaladas, de modo grandilocuente, como proyectos de urbanización¹⁸.

El modelo de intervención en villas y asentamientos instaló prácticas de urbanización ejecutadas por los propios vecinos —organizados alrededor

¹⁷ Esta Secretaría se creó especialmente para intervenir en villas y asentamientos con competencias en la provisión y mantenimiento de servicios e infraestructuras básicas, bajo cuya órbita quedaron el IVC, la Unidad de Intervención y Gestión Social (UGIS) y la Corporación Buenos Aires Sur (CBS).

¹⁸ Según plantean Marazzi y Gualdoni (2017), los organismos que diseñó el Gobierno para abordar la complejidad de los barrios informales propició la diversificación de organismos con competencias y funciones, muchas de las cuales se superpusieron en la práctica. Para ampliar las particularidades de cada uno de estos organismos y conocer el ejercicio presupuestario del sector, se recomienda ver el texto de estas autoras.

de la figura de cooperativa—, financiadas por el propio Estado con dos funciones principales: resolver demandas puntuales referidas a servicios básicos y otro grupo centrado en equipamientos de diferente orden —plazas, calles, edificios comunitarios, etc.—¹⁹. El modelo propone la intervención por proyecto en ámbitos tan precarios donde se acumulan múltiples déficits, y las respuestas desde el punto de vista urbano resultan incompletas y fragmentadas, lo que propicia nuevos enclaves —recreativos, asistenciales, servicios— que se restringen espacialmente en torno a quienes gestionan el proyecto. El modelo que definimos como mínimo tendrá, entonces, tres atributos característicos: *acción por demanda, relaciones de proximidad y satisfactores de baja calidad*.

De los temas que componen el menú de la intervención en el sector, la vivienda y la regularización del dominio fueron los dos relegados de la agenda oficial 2007-2015²⁰. La propuesta del Gobierno omitió cuestiones estructurales de la mejor tradición en materia de política habitacional y dejó de problematizar el acceso a la tierra —regularización— y vivienda —habitabilidad adecuada— como meta final. Sobre esa premisa, funcionaba de modo histórico el contrato —implícito— de no crecimiento —congelamiento— y de no consolidación de las viviendas como prenda que otorgaba al habitante antiguo el derecho a ser considerado de modo preferencial en los mentados y nunca bien resueltos procesos de regularización de dominio.

La lógica mercantilista de la política social familiariza y optimiza rentabilidades. Captar para el mercado la mejora que producen los pobres

¹⁹ Es un sistema que funciona como cooperativas y que nuclea a beneficiarios de programas de transferencia en el que el Gobierno de la Ciudad terceriza la ejecución de pequeñas obras de equipamiento y mantenimiento de servicios básicos.

²⁰ La regularización implica pasar de una situación de informalidad a la de formalidad, pero no solo en lo nominal, sino realmente. Por tal motivo, más allá de los aspectos formales que cumplir, es importante interpelar la decisión de impulsar la regularización, sin que antes se lleven adelante obras de saneamiento e infraestructura básica. La noción de *hábitat informal* está dada por ausencia de infraestructura básica, un ambiente natural sin riesgos y seguridad en la tenencia de este. Con lo cual, la regularización dominial sería una parte, pero no la única que resuelve la informalidad.

para modificar sus condiciones habitacionales es una lógica producto de esa visión pragmática. De ahí la importancia de seguir estos procesos y reconocer la visión de las organizaciones y los movimientos que pueden problematizar y politizar esta perspectiva que puede ser tanto motivo de conflicto como de nuevas reglas de asociatividad.

A continuación, nos preguntamos cómo este modelo centrado en la demanda y de acción por proyecto puede condicionar la expectativa de los pobladores y generar resistencias ante el cambio de enfoque que se presenta después de 2015 y que propone de modo selectivo una urbanización más radical. El modelo previo, aunque mínimo, podría ofrecer algunos beneficios y, en tal sentido, operó reforzando el supuesto que planteamos al inicio de este artículo en cuanto a que, en materia de política social, en general, y urbana, en particular, la oferta determina la demanda, cosa que primero actúa a nivel de las necesidades sociales condicionando las expectativas y la demanda para, luego, legitimar o no el tipo de solución implementado. Se trata de una dinámica de mutua influencia y de condicionamientos de las partes involucradas donde los beneficiarios siempre tienen una posición más débil que el Estado.

7. ¿Quién define las necesidades?

Un punto nodal del debate sobre la orientación de las políticas sociales es el que remite a cómo se definen las necesidades sociales, puesto que, sobre esta, se establecen los satisfactores²¹. A continuación²², desarrollamos brevemente la asociación obligada entre necesidades

²¹ El concepto de *satisfactores* está tomado según el enfoque de Max-Neef (1986), que, acerca de la mutua implicancia entre satisfactores y necesidades humanas, plantea que lo que está determinado no son las necesidades, sino los satisfactores. Por tanto, la elección de estos es una atribución del sistema —cultural y político— de la sociedad donde se determinan que necesidades serán o no satisfechas.

²² En este apartado, se comparten datos del Informe producido por el Centro de Estudios de Ciudad (FSOC-UBA), que, en el marco del proyecto Universidad y Territorio, realizó este trabajo coordinado por el Dr. Pablo Molina Darteano y el equipo del Centro de Estudios de Ciudad.

sociales y políticas públicas, en especial, las destinadas a la urbanización de villas y asentamientos.

Las necesidades básicas que son objeto de políticas sociales —salud, educación, vivienda social y cuidado— están sujetas a un nivel de satisfacción normativamente definido, que es también el que posibilita que puedan ser públicamente satisfechas (Bustelo, 1996). En consecuencia, una vez identificada la necesidad, el foco está en la selección de satisfactores con potencial para cambiar situaciones desfavorables o atenuarlas. Entonces, es en el *satisfactor* donde radica la responsabilidad de la política pública, pues la solución que da el Estado debería ofrecer algunas garantías superadoras de lo que las personas solucionan por sus medios.

Vincular *necesidades* y *derechos sociales* es un modo de otorgar el estatus de derecho social a los satisfactores y se los pone en tensión con las soluciones que ofrece el mercado o el mismo Estado en contextos socioeconómicos diferentes. Entonces, por concepto, las necesidades son una construcción social, y su reconocimiento o no, una derivación de esa construcción. Si se acuerda que la *urbanización* y sus beneficios son un componente dinamizador del mercado inmobiliario es posible que se acepten urbanizaciones de primera y de segunda, diferencias que quedan expresadas en el tipo y la calidad de las inversiones que haga el Estado en materia de servicios, espacio público, infraestructuras, equipamientos y seguridad en la tenencia de la tierra.

La conceptualización de las necesidades sociales aplicada al campo de la planificación social identifica cuatro grupos de necesidades que considerar: normativas, sentidas, expresadas, comparadas. Las normativas son las que establecen un piso en torno al que se ordena la sociedad por acción del Estado. Las sentidas refieren al *deseo* que, a su vez, opera en el plano de la subjetividad. Las expresadas supone una demanda organizada, y, finalmente, la comparada surge por efecto diferencial y tiene peso en la definición de los satisfactores, ya que es bastante común que, a una misma necesidad, se den respuestas diferentes según el tipo de segmento socioeconómico al que está orientada la respuesta.

Siguiendo la definición propuesta, la urbanización como proceso comprendería este conjunto de necesidades a partir de que las derivadas del habitar tensionan tanto lo cotidiano de la vida familiar —intradoméstico— como colectivo —comunitario o barrial—. A su vez, la localización del ciclo de vida familiar tiene peso en cuestiones de reproducción ampliada referida al trabajo, la educación y la salud, que, en su conjunto, da cuenta de la posición y utilización que se puede hacer de la ciudad y sus beneficios como ciudadano de primera o de segunda, según el tipo de respuesta al que se acceda.

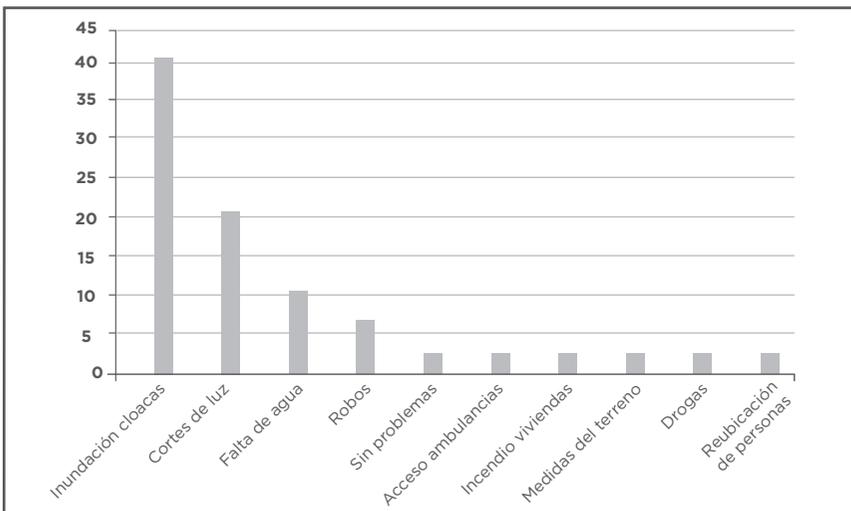
Los trabajos producidos en la lógica de la intervención que llamamos *mínima* operaron fuertemente en el plano de las necesidades subjetivas y expresadas, subjetivas por el tipo de satisfactores y el valor al que se apela: cuidado de niños, embellecimiento de fachadas, equipamiento deportivo —canchas de fútbol—, entre otros. Al respecto, no hay duda de que el menú opera en expectativas individuales que se colectivizan de modo casi automático y garantizan algún tipo de aprobación. En cuanto a las necesidades expresadas, los propios vecinos consultados acuerdan en que, si se organizan —de modo disruptivo o no, depende el caso—, pueden lograr alguna respuesta en temas estructurales, como acceso a materiales para renovar los sistemas de cloacas y agua, todos fuera de norma.

Desde los estudios culturales, la noción de *subjetividad* se vincula a la identidad, y ambas, a la experiencia. Esta última, como un espacio discursivo donde se inscriben, reiteran o repudian subjetividades y posiciones del sujeto diferentes y deferenciales. Los estudios sobre el tema llevan a reconocer que hay *producción de subjetividad*, es decir que la subjetividad es influenciada masivamente por medio de estadísticas, propaganda y otros medios de formación de opinión (Tudela, 2011). La importancia de la subjetividad y su estudio en el resultado final de una política que busca el bienestar radica en que, por definición, la subjetividad es la atribución de significado que da sentido a la experiencia personal y colectiva (Brah, 1996, citado por Moreschi Aquino, 2013). En esta línea, si ese significado que se le atribuye colectivamente a tal o cual política o programa es negativo, las personas que se benefician con él pueden terminar experimentándolo así.

Al momento de consultar a los pobladores sobre problemas y alcance de la urbanización, se observa la correspondencia entre lo que propone el Gobierno y lo que esperan los pobladores. Cuando se les pregunta por los problemas de urbanización que han sucedido recientemente en el barrio, se destacan la inundación de cloacas, con el 41,4%; los cortes de luz, con el 20,7% y la falta de agua, con el 10,3%. Otros problemas asociados a la urbanización, aunque diversificados, tienen una expresión acotada, como puede verse en el Gráfico 1.

Por su parte, el Gobierno de la Ciudad, por medio de sus novedosas estrategias de proximidad, desalienta las necesidades normativas y comparadas, y favorece una nueva subjetividad respecto a las ventajas relativas que puede tener la falta de presencia estatal en el barrio. En simultáneo, se naturaliza el hecho de que el propio Estado brinde respuestas diferenciadas y justificadas cuando interviene en una villa o en un asentamiento. Hay un solapado desplazamiento de la responsabilidad en los propios vecinos que articulan entre sí el tipo de solución que, finalmente, aceptan sin mayor conflicto para el Gobierno.

Gráfico 1. Problemas de urbanización reciente en el barrio



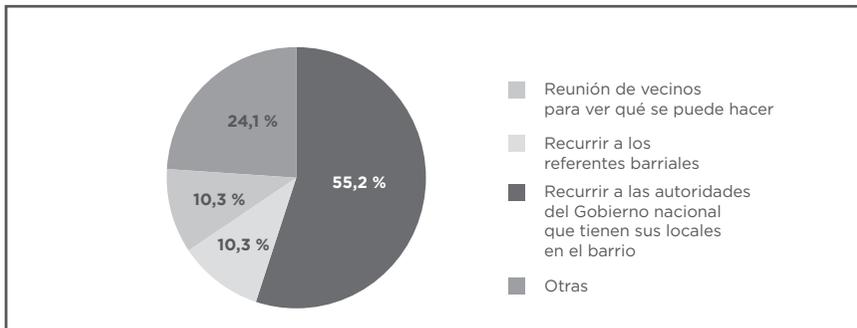
Fuente: Relevamiento en Ciudad Oculta - Universidad y Hábitat (julio, 2015)

En términos de la solución colectiva que se buscó ante los problemas identificados, el 55,2% menciona haberse reunido con los vecinos para resolver qué hacer; el 24,1% alude a otras opciones no especificadas; el porcentaje de los que dicen haber recurrido a referentes barriales y a las autoridades del Gobierno nacional presentes en el barrio es menor (Gráfico 2).

El 44,8% considera que la respuesta obtenida fue parcialmente insuficiente; el 31% que fue suficiente, y el 24,1% evalúa que fue totalmente insuficiente.

Es significativo el porcentaje de los que consideran que la respuesta obtenida fue insuficiente porque esta constituyó una solución provisoria (50%), seguido por el 25% de los que consideran que esto fue así porque falta apoyo de los vecinos. Es decir, se acepta un alto nivel de responsabilidad frente a la solución de problemas colectivos y derivados de la precariedad habitacional.

Gráfico 2. Solución colectiva buscada



Fuente: Relevamiento en Ciudad Oculta - Universidad y Hábitat (julio, 2015)

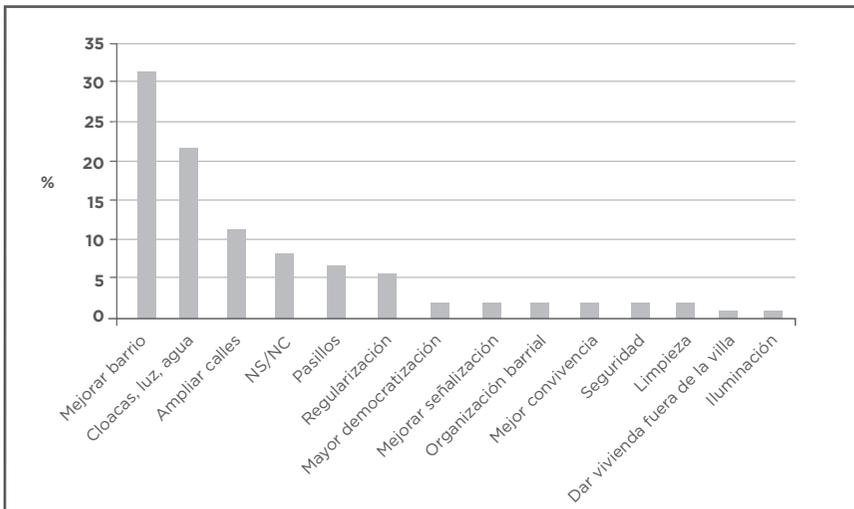
Respecto a las cuestiones estructurales de las condiciones de vida —seguridad en la tenencia de la tierra, acceso a vivienda digna, servicios—, el trabajo realizado, aunque limitado en cuanto a su representatividad, nos lleva a revisar la idea de los derechos sociales para los propios pobladores de CABA y cómo pueden haber generado desaliento las sucesivas experiencias fallidas en materia de urbanización plena. Esto implica, en otras palabras, que el Estado es

responsable de un proceso que comprende acciones de transferencia, arraigo y prestaciones que pueden admitir comparabilidad en términos de calidad, a la vez de incorporar las particularidades de la población beneficiaria de esas políticas de urbanización, en el caso de villas y asentamientos. A continuación, revisamos la idea de *urbanización* desde la concepción instalada a través de la modalidad de intervención del Estado.

8. ¿Qué significa *urbanizar el barrio*?

Cuando se les pregunta a los pobladores consultados cómo definirían en sus propios términos *urbanización*, el 31,2% responde de modo genérico que *urbanizar* significa ‘mejorar el barrio’; el 22,6% especifica la provisión o mejoramiento de cloacas, luz y agua; el 10,8%, ampliar calles; el 6,5%, mejorar los pasillos, y solo el 5,4% alude a la regularización (Gráfico 3)

Gráfico 3. Definición propia de urbanización



Fuente: Relevamiento en Ciudad Oculta - Universidad y Hábitat (julio, 2015)

El proceso de acceso o permanencia en la ciudad para sectores de menos ingresos tiende, en la mayoría de los casos, a presentar condiciones diferenciadas que influyen en su vida cotidiana —crianza, educación, trabajo, ocio—. A partir de estas, el Estado se toma licencias de diferente orden, con el pretexto de la informalidad que atraviesa toda la escena de los barrios pobres²³.

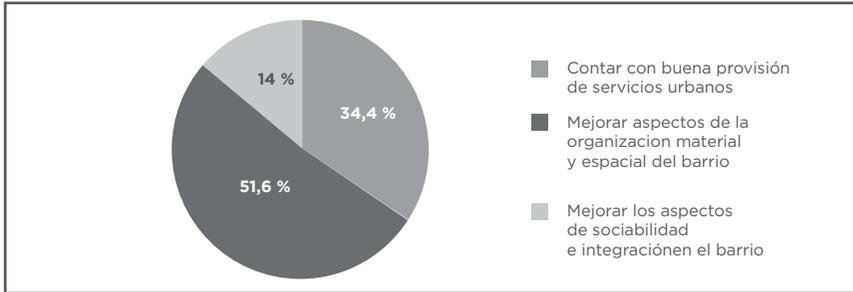
Respecto a la baja incidencia del tema vivienda y regularización de la tenencia de la tierra en los resultados del relevamiento, debe agregarse que un 60% de las personas realizó en el último año mejoras en la vivienda. Aquellas que no pudieron hacerlas lo dejaban en la esfera de su responsabilidad a pesar de sus precarias condiciones de vida.

Del mismo modo, en cuanto a los principales inconvenientes del barrio, el 69,9% de los entrevistados identifica problemáticas de servicios; el 17,2% refiere a problemáticas de sociabilidad y organización barrial; y el 12,9%, a problemáticas sobre el espacio urbano (Gráfico 4).

En el caso estudiado, se encontraron pobladores de más 50 años y dos generaciones de familias que vivían en el barrio. La promesa de regularización se experimentó tantas veces como la del temor al desalojo. La salida del tema vivienda y regularización de la agenda de la urbanización, en sintonía con la oferta del Gobierno de la Ciudad, puede también explicarse por el auge de la construcción en altura y por la posibilidad de acceder a rentas extras vía alquiler o, como expresaron algunos entrevistados, la posibilidad de alojar a los hijos en nuevas unidades habitacionales en la misma lógica constructiva. Esa oportunidad de disponer de la vivienda, aunque no se tenga seguridad respecto de la tenencia de la tierra, es un fenómeno relativamente nuevo, favorecido por la propia lógica de desregulación —hasta de acuerdos básicos— que rige la vida de las villas en la ciudad.

²³ Esta lógica puede extenderse a otros ámbitos, como hoteles o casas tomadas, donde se reitera este tipo de comportamiento caracterizado por aceptar como norma un estándar diferenciado aunque las consecuencias sean negativas para las personas.

Gráfico 4. Definición propia de urbanización agrupada



Fuente: Relevamiento en Ciudad Oculta – Universidad y Hábitat (julio, 2015)

Observamos que el tipo de intervención estatal en villas y asentamientos consolidó una matriz de carácter asistencial conformado por un menú básico de prestaciones, pero eficiente desde el punto de vista de los satisfactores. El modelo, si bien brinda respuestas acotadas, también posibilitó acceso a prestaciones básicas y cuotas de mantenimiento cuya previsibilidad podría considerarse superior a la que se tenía antes de que se pusiera en marcha este sistema, hoy definido como un programa de urbanización con desempeños muy heterogéneos en unos y otros barrios de la ciudad.

Conclusión

El trabajo refuerza la idea de que la política urbana no debería disociarse de la social, sin embargo, el nivel de mercantilización —directo o indirecto— que alcance una decisión de política urbana marca la frontera entre lo social y lo económico. En tal sentido, postulamos que el carácter de política social de un programa orientado al hábitat popular debería tener objetivos y resultados en este sentido: i) equiparar derechos adquiridos o ampliarlos; ii) brindar satisfactores para los sectores populares comparables con la oferta de mercado o superadoras de estas; iii) contribuir por su efecto redistributivo a que sectores postergados experimenten algún tipo de ascenso social. La combinación de uno o más de estos objetivos y la asignación de

recursos para asegurar sus resultados dan cuenta del tipo de enfoque que se tiene de la política social, que, tanto en materia del hábitat como en otros campos —salud, educación y cuidado—, puede actuar de manera incremental —transformadora— o residual —reproductora—. La existencia de programas sociales que se definan a sí mismos como de urbanización pueden o no calificar como política social.

En este trabajo, postulamos que las prácticas concretas de urbanización —inversiones, obras de infraestructura, servicios, procesos de regularización dominial, etc.— que se implementan componen una idea de la *urbanización mínima* que termina moldeando la expectativa de los pobladores. Si bien las familias que habitan en villas o en asentamientos reconocen que las respuestas que da el Estado no son comparables con las que este ofrece en otras zonas de la ciudad, se produce una sobrevaloración de los satisfactores, a la vez que se ejercen otros beneficios derivados de la desregulación a la que se dejó librada la utilización del espacio público y la densificación de los barrios por autoconstrucción. El análisis sostiene la idea de que los cambios en la oferta que hace el Gobierno de CABA para villas y asentamientos entre 2007 y 2015, según el caso analizado, tensa las dinámicas —sociales, culturales y económicas— de los barrios, lo que genera divisiones entre quienes aspiran a desarrollar su proyecto de vida en el barrio y quienes encuentran en los vacíos de regulación oportunidad para producir diferentes especulaciones. El trabajo insiste en que el carácter incompleto de las intervenciones incentiva a los pobladores a generar prácticas destinadas a consolidar su permanencia en la ciudad, aunque con resultados muy heterogéneos en materia de calidad de vida.

El modelo de CABA de intervención por proyecto en villas y asentamientos en el período estudiado fragmentó el territorio y generó relaciones antagónicas entre habitantes de distintos sectores de los barrios. Desde el punto de vista urbano, las respuestas han sido incompletas y propiciaron nuevos enclaves —recreativos, asistenciales y de servicios— que se restringen espacialmente en torno a quienes gestionan los proyectos en cuestión. El modelo que definimos como *mínimo* tendrá, entonces, tres atributos característicos: acción por demanda, proximidad —vecindad— de quienes materializan las respuestas —cooperativas de servicios— y satisfactores de baja calidad.

En el caso analizado, y sobre la base testimonios de pobladores, se observó la variación de las necesidades vinculadas al hábitat, donde las necesidades asociadas a la urbanización del barrio se ordenaban en tres prioridades que iban desde la provisión de servicios públicos —cloaca y agua—, problemas de infraestructura —estado de las veredas e inundaciones— hasta la falta de organización de los vecinos como un problema asociado a la no urbanización del barrio. Contradictoriamente a lo esperado, en el relevamiento realizado, la *urbanización* no se asoció a la precariedad de la vivienda ni a la precariedad en la tenencia de la tierra que afecta a la mayoría de las familias. La ausencia del Estado no aparece mencionada de modo directo como un problema asociado a la idea de urbanización; sí la falta de servicios, cuya provisión, en gran medida, depende de él. En todo caso, la responsabilidad apareció más asociada a los vecinos y a su falta de organización que a la falta de políticas.

La pobreza y las condiciones de vida precarias conforman lo que podríamos llamar un *universo de la espera* (Álvarez, 2016), donde la urgencia del que demanda es una constante que, por tal, pasa a aceptar postergaciones de todo orden. En el espacio entre el reconocimiento del problema y su solución, se despliegan todo tipo de prácticas, muchas veces, conceptualizadas como estrategias de vida, sin reconocer que se trata de prácticas con un alto poder de adaptación al contexto de riesgo, más que prácticas tendientes a la transformación de las privaciones (Clemente, 1995).

En un texto sobre procesos de urbanización en Santiago de Chile, Álvarez (2016) trabaja la noción de *subjetividades de la espera* en referencia a los procesos que los pobladores generan en sus comunidades para transformar condiciones de vida; la espera resulta una condición relativa, y su mayor o menor peso se relaciona con las competencias sociales de cada individuo para esperar, donde también está comprendida la esperanza.

De esta manera y de forma contradictoria, la intervención estatal en villas y asentamientos producida por el Gobierno del PRO entre 2007-2015 consolidó una matriz de carácter asistencial conformado por un menú básico de prestaciones, pero eficiente desde el punto de vista electoral. El proceso

devino en una trama de relaciones centradas en la mercantilización de la permanencia en la villa, que afecta la vida cotidiana de aquellos que tienen mayor arraigo y cuyo proyecto es ejercer su derecho de habitar la ciudad y dejar de esperar.

Referencias bibliográficas

- Adelantado, J.; M. Couceiro; M. Iglesias y J. Souto (2013). «La dimensión simbólica, sustantiva y operativa en las políticas autonómicas de servicios sociales en España (1982-2008)» [en línea]. Disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4377215>> [Consulta: 4 de octubre de 2018].
- Almaraz, J. (1981). La teoría sociológica de Talcott Parsons. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Álvarez, A. (2016). «El Castillo: territorio, sociedad y subjetividades de la espera». En *Revista Latinoamérica de Estudios*, 125 [en línea]. Disponible en <<http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1562/869>> [Consulta: 4 de octubre de 2018].
- Bustelo, E. (1996). «Del rompecabezas al abre cabezas». En *Cuadernos de Ciencias Sociales* [en línea]. Disponible en <http://mujeresdelsur.org/sitio/images/descargas/prigepp.%202006.%20sem%20cuarto.eduardo_%20bustelo.pdf> [Consulta: 14 de octubre de 2018].
- Castel, R. (2010). «El aumento de la incertidumbre». En *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Editorial Manantial.
- (1995). *La gestión de los riesgos. De la anti-psiquiatría al post-análisis*. Madrid: Anagrama.
- Clemente, A. (1995). «Estrategias de vida y adaptación al riesgo». En *Revista Contextos*, Universidad de Buenos Aires.
- Danani, C. (1996). «Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto» En Hintze, S. (org.). *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. CEA-CBC.
- Filgueira, F. (1997). «La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector

- social en América Latina». En Baltodano, A. P. *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones* (pp. 67-96). Caracas: Nueva Sociedad.
- Fleury, S. (1999). «Política social, exclusión y equidad en América latina en los años noventa», Centro de Documentación en Políticas Sociales, Documento N.º 15, INAP, Buenos Aires.
- Germani, G. (1969). *Sociología de la modernización. Estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Gutiérrez, B. y P. Garcial-Almirall (s/f). «Políticas de Vivienda e Integración socio-espacial en Barcelona» [en línea]. Disponible en <upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/15404/458_463%20Blanca%20Gutierrez%20VAldivia%20y%20Pilar%20García%20Almirall.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Consulta: 4 de octubre de 2018].
- Marazzi, V. y N. Gualdoni (2017). «La gestión de las políticas públicas urbanas de la Ciudad de Buenos Aires». En *Marginaciones sociales. Ejes Hábitat y Trabajo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Moreschi Aquino, A. (2013). «La Subjetividad en debate». En *Revista Sociología*, (28), 80, septiembre-diciembre, pp. 259-278.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. México: Alianza Editorial.
- Oszlak, O. y G. O´Donnell (1981). «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». Documento del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.
- Paugam, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pérez, P. (2013). «Perspectivas latinoamericanas para el estudio de los servicios urbanos». En *Cuaderno Urbano*, (14), 14.
- Ruiz-Tagle, J. (2016). «La segregación y la integración en la sociología urbana: revisión de enfoques y aproximaciones críticas para las políticas públicas». En *Revista INVI*, 31(87), pp. 9-57 [en línea]. Disponible en <<http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/1070>> [Consulta: 18 de octubre de 2018].
- Siclari Bravo, P. (2009). «Instrumentos de integración social en la nueva Política Habitacional y Urbana de Chile». En *Centro-h*, 3, abril [en línea]. Disponible en <www.redalyc.org/pdf/1151/115112536006.pdf> [Consulta: 20 de octubre de 2018].
- Spining, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel S. A.

Cómo citar este artículo

Clemente, A. (2019). «Urbanización de villas en la ciudad: una ecuación incompleta». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (2), diciembre-marzo, pp. 13-41.

Los pobres y el derecho a vivir en Buenos Aires: enfoque teórico-metodológico para su estudio

Por *Oscar Oszlak**

Resumen

Los sectores urbanos pobres, violentamente erradicados de la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar, perdieron el derecho al espacio urbano al que habían conseguido acceder en décadas previas cuando ocuparon tierras fiscales o privadas y conformaron decenas de villas miseria y asentamientos populares. Ya en democracia, los pobres urbanos regresaron a Buenos Aires y se asentaron en zonas e intersticios marginales de la ciudad. Este artículo analiza las políticas públicas adoptadas por los gobiernos democráticos a partir de 1983, a fin de evaluar en qué medida consiguieron regular u orientar la producción de suelo urbano destinado a vivienda popular. Elige, a tal efecto, tres escenarios: el repoblamiento de villas, el mercado de alquileres en la ciudad y los procesos de gentrificación y periferización de elites en barrios cerrados. Se concluye que las políticas estatales no han conseguido contrarrestar las fuerzas del mercado y su orientación hacia un desarrollo inmobiliario que privilegia a los sectores de medianos y altos ingresos, relega a los pobres urbanos y profundiza la desigualdad social.

Palabras clave

Políticas urbanas – villas de emergencia – mercado inmobiliario – derecho a la ciudad.

Abstract

Poor urban sectors, violently eradicated from the city of Buenos Aires during the last military dictatorship, lost their right to urban space gained in previous decades, when they occupied fiscal or private land and formed dozens of «shanty towns» and popular settlements. With the return of democracy, the urban poor returned to Buenos Aires where

* Investigador Superior del CONICET-Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

they occupied marginal zones and interstices of the city. This article analyzes the public policies adopted by democratic governments since 1983, in order to assess the extent to which they were able to regulate or reorient the production of urban soil destined to popular housing. To this effect, it selects three scenarios; the repopulation of shanty towns, the housing rental market and the twin processes of gentrification and elites' peripheralization in gated communities. In conclusion, state policies were unable to counter market forces and their orientation towards the kind of real estate development that privileges medium and high income sectors, while relegating urban poor and deepening social inequality.

Key words

Urban policies - shanty towns - real estate market - right to the city.

Aclaración introductoria

El presente artículo constituye una versión preliminar de lo que, espero, sea el capítulo inicial de un futuro libro cuyo objetivo exige esta aclaración previa. Cuando promediaba la última dictadura militar en la Argentina, me propuse analizar algunos procesos políticos en torno a la lucha de los sectores populares por acceder al derecho de residir en la ciudad de Buenos Aires o a permanecer en ella. Años después, en 1991, publiqué *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, un libro en el que analicé los procesos de formulación e implementación de políticas públicas en un contexto autoritario.

Elegí, para el análisis, algunas políticas emblemáticas adoptadas por el régimen militar, cuya implementación en la ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana produjo en pocos años importantes transformaciones en la fisonomía de la ciudad y en la localización residencial de sus habitantes, al tiempo que se desconocía o coartaba severamente el derecho al espacio urbano de los residentes más pobres. Comencé ese primer volumen proponiendo un concepto, el derecho al espacio urbano, para designar una cuestión que, según mi interpretación, subyacía a

gran número de conflictos sociales que tuvieron en la ciudad, un ámbito privilegiado de surgimiento, desarrollo y resolución. Consideré, luego, que varias de las políticas adoptadas por el Gobierno militar instalado en la Argentina en 1976 podían analizarse provechosamente a la luz de las luchas en torno a ese derecho al espacio urbano.

Seleccioné así algunos casos de estudio ilustrativos de estos conflictos, que permitieran establecer similitudes y diferencias en los procesos de implementación de políticas urbanas bajo una dominación autoritaria. Para facilitar la comparabilidad de los casos, las políticas elegidas tuvieron en común el hecho de afectar poblaciones asentadas en la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores, al desplazarlas físicamente desde las áreas centrales del conglomerado urbano hacia la periferia. El análisis propiamente dicho se concentró en las tomas de posición de los actores, sus estrategias y recursos de poder, la naturaleza de los conflictos suscitados en torno a las políticas seleccionadas y los variados resultados de la aplicación de dichas políticas.

Esas políticas se propusieron 1) erradicar compulsivamente a la casi totalidad de la población residente en villas de emergencia¹ en la ciudad de Buenos Aires al momento de producirse el golpe militar de 1976; 2) abolir el régimen de amparo a las locaciones urbanas, que, hasta entonces, favorecía preferentemente a inquilinos de menores recursos; 3) expropiar inmuebles para construir autopistas urbanas y recuperar espacios verdes, lo que redujo el parque habitacional e incrementó los costos de residir en la ciudad; y 4) relocalizar industrias hacia la periferia del Gran Buenos Aires, lo cual suponía desplazar población obrera de esos establecimientos, junto con sus fuentes de trabajo.

El estudio realizado demostró que las políticas adoptadas durante la dictadura, subyacentes a las cuestiones sociales analizadas, afectaron de manera negativa la situación de los sectores populares y, en

¹ Nombre con el que se conoce a las poblaciones o asentamientos de sectores populares, caracterizadas por la precariedad de sus viviendas, en general, construidas en tierras tomadas ilegalmente. Según los países, se las llama *favelas*, *callampas*, *cantegriles*, *tugurios*, etc.

consecuencia, mantuvieron vigentes, e incluso agravadas, las cuestiones que, presuntamente, intentaron resolver. También mostró por qué algunas políticas tuvieron éxito desde la perspectiva del Gobierno militar, y otras fracasaron total o parcialmente. En la explicación de estos variados resultados, consideré fundamental tomar en cuenta el grado en que las políticas identificaban con claridad la población afectada, su capacidad de organización y acción colectiva, y el vínculo entre estas dos variables con los recursos de poder que dispuso y estuvo dispuesta a emplear la dictadura.

La nueva investigación —y el futuro libro— en el que se inscribe la presente ponencia propone continuar esa historia de conflictos y luchas en torno al derecho al espacio urbano analizando el diseño y la ejecución de algunas políticas similares, implementadas durante los casi 35 años transcurridos desde la reinstalación de gobiernos democráticos en la Argentina. Es decir, el estudio retomará centralmente el análisis del mercado de la vivienda y el repoblamiento de las villas de emergencia, cuestiones a las que se agregará un fenómeno relativamente nuevo: el proceso de gentrificación de Buenos Aires y su área metropolitana. El objetivo es determinar 1) si, y a través de qué mecanismos, los sucesivos gobiernos democráticos eligieron encarar el tratamiento de estas cuestiones, y 2) en qué medida las acciones desplegadas consiguieron morigerar o resolver aquellos problemas; o, si, eventualmente, los agravaron, sea por acción u omisión.

La pregunta de investigación central del futuro libro se desplazará desde cómo se hace política en un contexto autoritario a en qué medida la democracia consiguió resolver las cuestiones sociales urbanas que la dictadura dejó pendientes o agravó. Ya no interesará, entonces, desnudar el estilo de gestión estatal, como se intentó en *Merecer la ciudad*, sino determinar si las políticas adoptadas por los gobiernos democráticos, desde 1983 a la fecha, lograron revertir la pérdida del derecho al espacio urbano, sufrida por los sectores populares durante la dictadura. El futuro volumen intentará vincular el análisis de las cuestiones seleccionadas con múltiples cambios experimentados por la ciudad en su infraestructura, composición social y distribución geográfica de su población. Es decir, tratará de obtener una visión de conjunto de las transformaciones urbanas producidas en Buenos Aires y la región metropolitana.

El punto de partida será la situación de los sectores populares urbanos del área metropolitana de Buenos Aires, en el momento en que el último gobierno militar entregó el poder al Gobierno democráticamente electo en 1983. Esta situación constituirá la línea de base para evaluar si los sucesivos Gobiernos que se alternaron en el poder resolvieron, aliviaron, mantuvieron sin cambios o empeoraron las condiciones a las que los había condenado la dictadura a través de políticas de redistribución espacial que tendieron a expulsarlos de la ciudad. La comparación no solo comprenderá los cambios producidos en la localización espacial, la estructura social o las condiciones del hábitat de esa población, sino también las transformaciones producidas en una metrópoli que, durante el período, experimentó cambios extraordinarios en su fisonomía y equipamiento. En definitiva, reformulando la pregunta central, ¿cómo están los pobres urbanos hoy, al cabo de más de un tercio de siglo de continuidad democrática?

Para no generar falsas expectativas, aclaro que este interrogante central recién será respondido en el futuro libro, no en la presente ponencia. Por eso, reitero, mi objetivo en este trabajo es mucho más modesto: proponer una estrategia de investigación que suministre elementos conceptuales y metodológicos que permitan encarar una investigación como la propuesta en esta introducción. Antes, sin embargo, considero necesario aportar algunos datos para interpretar mejor el objeto de investigación.

1. Buenos Aires, metrópoli

Puede resultar extraño que, en la actualidad, Buenos Aires tenga casi el mismo número de habitantes que hace 70 años. Pero la coincidencia estadística encubre una realidad urbana que ha sufrido enormes transformaciones. En 1947, año censal con el que comparo su población con la actual, la ciudad capital del país ya tenía 3 millones de habitantes, mientras que el Gran Buenos Aires (GBA) tenía poco más de la mitad de ese número —1838938 habitantes—. Desde entonces, el GBA y la provincia de Buenos Aires no dejaron de crecer, especialmente entre 1970 y 1980. Los censos de 1970, 1980, 2001 y 2010 muestran una progresiva

disminución en la tasa de crecimiento medio para todo el país, que también se observa en los partidos del GBA: 24,2%, 14,3%, 10,7% y 8,3%, respectivamente. Sin embargo, mientras entre 1970 y 2010 la población total del país creció un 42,34%, en los partidos del GBA, el crecimiento para igual período fue del 78%, algo mayor que el experimentado en el conjunto de la provincia de Buenos Aires, donde alcanzó en esos mismos 40 años un 74,5%.

A los efectos de mi investigación, las cifras más próximas al inicio del período democrático son las del Censo 1980, que, para el conjunto de la ciudad de Buenos Aires y los partidos que conformaban entonces el GBA, arrojaban un total de 9 766 030 habitantes. Para el mismo territorio, los valores registrados en el Censo 2010 indicaban que la población total se había elevado a 12 634 264, es decir, casi un 30% más que en el año que hemos tomado como línea de base. El crecimiento se explica casi exclusivamente por la mayor población del GBA entre los dos censos, que alcanzó un 40%.

Cuando estas cifras se desagregan en términos de la localización física de esta población en los dos momentos censales, las diferencias son notorias, aun cuando muestran un patrón similar en la CABA y el GBA. En ambos casos, se observa como tendencia un mayor aumento relativo de población en los barrios (CABA) y partidos (GBA) de menor nivel socioeconómico. Esto indicaría que los pobres urbanos que consiguieron acceder a este territorio lo lograron engrosando la población de sus zonas más marginales.

Estimaciones más recientes darían cuenta de que el fenómeno en la ciudad de Buenos Aires fue aún mucho más significativo. Primero, al momento de iniciarse la transición hacia la democracia, una altísima proporción de los pobres urbanos residentes en la ciudad había sido erradicada de las villas de emergencia antes existentes, mientras que un número no determinado, aunque seguramente importante, fue expulsado de hecho por la eliminación del régimen de amparo a las locaciones urbanas, ante el enorme incremento generado por la liberación de sus valores.

Segundo, con el retorno de la democracia, estos sectores buscaron reinsertarse en la ciudad y en el GBA, sea repoblando la Villa 31² —que terminó triplicando su número—, creando otras en zonas donde habían desaparecido, extendiendo y aumentando la densidad de las existentes en el GBA o empleando nuevas formas de ocupación —los asentamientos urbanos—, a menudo, previa invasión y ocupación de tierras en zonas periféricas. Así, por ejemplo, un reciente informe de la ONG TECHO permite concluir que, en 2016, la población residente en villas y asentamientos urbanos alcanzaba un total cercano a las 300 000 personas, un número superior en un tercio a los villeros que poblaban la ciudad cuando el Gobierno militar de 1976 tomó el poder³.

Hasta el comienzo de la última dictadura, una gran proporción de los habitantes de villas había conseguido acceder a zonas relativamente privilegiadas de la ciudad, en barrios, tales como Belgrano, Colegiales y Retiro. Ya en democracia, la reconstitución de villas y asentamientos se produjo, salvo la de Retiro y de algunos bolsones aislados, en zonas periféricas de Buenos Aires —especialmente en la zona sur de la ciudad—. En cambio, los inquilinos pobres, que el Gobierno militar desamparó y expulsó de la ciudad, ya no pudieron regresar. Otros cambios, como la mayor superficie media de las viviendas de sectores económicos altos o el incremento relativo de los hogares constituidos por una o dos personas, modificaron fuertemente el perfil residencial en la ciudad.

Por lo tanto, comparadas con 1947, son hoy diferentes la composición de la estructura social y la integración entre clases, la densidad poblacional de los barrios, la localización de los habitantes según estratos sociales, y la infraestructura, equipamiento y fisonomía general de Buenos Aires. Cambios demográficos redujeron el tamaño de los hogares y el crecimiento poblacional en la periferia del distrito federal, extendieron el radio urbano

² Asentamiento ubicado en Retiro, zona próxima al puerto y centro de la ciudad, donde permaneció la mayor parte de los villeros que no llegaron a ser erradicados por el Gobierno militar.

³ Se estima en alrededor de 210 000, sobre un total de 223 000, el número de personas residentes en villas de emergencia dentro de la ciudad de Buenos Aires que llegaron a ser erradicadas por el Gobierno militar.

e incrementaron notablemente la densidad del área metropolitana. Mi futuro libro intentará dar cuenta de estas transformaciones con particular referencia a sus impactos sobre el derecho de los sectores sociales pobres a residir en Buenos Aires. La hipótesis que someteré a análisis es que los gobiernos democráticos no han conseguido mejorar significativamente las condiciones de acceso y permanencia en la ciudad de los habitantes de menores ingresos y, por lo tanto, su derecho al espacio urbano. En todo caso, el repoblamiento popular de la ciudad se produjo en zonas marginales y por iniciativa individual o colectiva de los propios pobladores, más que a raíz de políticas gubernamentales deliberadas que hubieran promovido o facilitado ese proceso.

2. Estrategia de investigación

Genéricamente, como señalara en *Merecer la ciudad*, los procesos de estructuración urbana involucran decisiones e interacciones de diferentes actores. Citaré a Drewett (1973), que, en tal sentido, distinguió tres grupos cuyo comportamiento influye en la estructura y los procesos urbanos: las unidades domésticas, las unidades de producción y las agencias gubernamentales. En la interpretación de este autor, las decisiones interdependientes de estos actores afectan tres áreas de actividades esenciales en el proceso de desarrollo urbano: (1) trabajo, (2) vivienda y (3) infraestructura de servicios —principalmente, transporte—.

Vista desde esta perspectiva, mi investigación procura echar luz sobre las transformaciones producidas en Buenos Aires como consecuencia de un denso haz de interacciones entre 1) instituciones estatales de distinta jurisdicción, con competencias para instrumentar políticas públicas que pueden producir cambios en la fisonomía de la ciudad o promover comportamientos individuales o colectivos capaces de alterar su estructura física y social; 2) demandantes de bienes y servicios necesarios para acceder, residir y permanecer en la ciudad; y 3) oferentes de esos bienes y servicios, potencialmente capaces de satisfacer la demanda. Las interacciones se producen en múltiples escenarios, pero, en todos ellos, intervienen actores pertenecientes a estas tres clases.

La presencia de instituciones estatales en esta trama interactiva puede asumir diferentes manifestaciones. A veces, se traduce en la producción de bienes físicos —infraestructura urbana en todas sus formas—; otras, en la regulación de las actividades que tienden a modificar la dinámica física y social de una ciudad; también puede expresarse bajo la forma de políticas —por ejemplo, de crédito, de subsidios, de promoción económica— que benefician o perjudican a determinados sectores sociales; e incluso, por omisión, incluye decisiones de no intervención, para que sea la propia relación de mercado entre oferentes y demandantes la que termine definiendo el sentido y las características de la transformación urbana.

Los demandantes son, principalmente, individuos, familias, empresas y sectores de clase que requieren bienes y servicios para acceder a la ciudad, fijar un lugar de residencia, hallar una ocupación o desarrollar una actividad que haga posible la obtención de ingresos, movilizarse en el territorio y satisfacer otras necesidades propias de la vida urbana —recreativas, educativas, culturales, de atención de la salud—.

Los oferentes son también individuos y empresas, cuya oferta de bienes y servicios no solo procura responder a la demanda de quienes intentan resolver las múltiples necesidades de la vida urbana, sino que, potencialmente, son capaces de producir importantes transformaciones físicas, sociales y culturales en la ciudad. Incluye empresas constructoras, inmobiliarias, locadores, transportistas, comercios e industrias, etc. De hecho, ninguna actividad económica, comercial o cultural que pueda desarrollarse en una ciudad quedaría excluida de la lista, por lo cual, a los efectos de nuestra investigación, se requerirá —al igual que en el caso de los demandantes— especificar un subconjunto relevante que permita explicar qué interacciones serán objeto de análisis a los efectos de ofrecer una interpretación que dé respuesta a nuestra pregunta central: ¿en qué medida y en qué condiciones consiguieron los pobres urbanos acceder, residir y permanecer en la ciudad de Buenos Aires durante los gobiernos democráticos que se sucedieron desde 1983?

Para mostrar gráficamente esta trama interactiva, decidí utilizar una versión modificada del llamado *triángulo de Sabato* (Figura 1), un esquema que, como en la propuesta de Drewett (1973), permite reconstruir las interacciones entre oferentes, demandantes y el Estado. En realidad, el triángulo de Sabato es

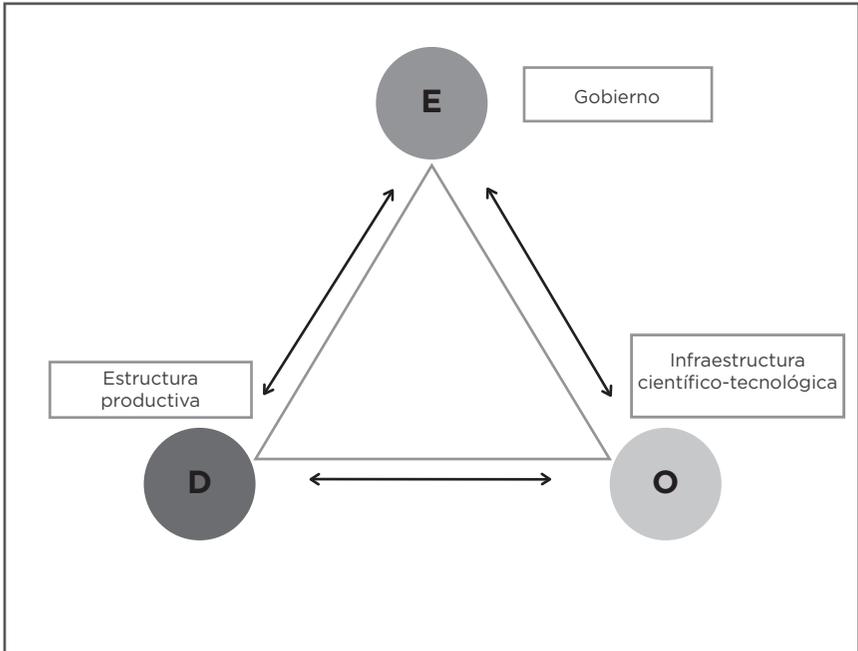
una adaptación al campo del desarrollo científico-tecnológico de un esquema analítico originariamente utilizado para describir lo que el General Eisenhower denominara el *complejo militar-industrial* y al que muchos aludieron como el *triángulo de hierro*. Inspirado en este esquema, Jorge A. Sabato lo aplicó para concebir un sistema de desarrollo científico-tecnológico. Postuló, en tal sentido, la necesidad de articular relaciones triangulares sólidas entre tres actores: el Estado, como formulador y ejecutor de políticas para el sector; la infraestructura científico-tecnológica en tanto oferente de tecnología; y el sector productivo, visto como demandante de tecnología. En cada vértice, debían existir relaciones sólidas y coordinadas entre los diversos actores que lo componen.

Como puede apreciarse, el triángulo puede ser utilizado con diferentes fines analíticos, y la problemática tratada en mi proyecto de investigación no es una excepción. La dificultad, en este caso, es que tanto los actores sociales intervinientes en las interacciones como las cuestiones que los vinculan son mucho más heterogéneos que en los ejemplos antes mencionados. Tanto en el caso del complejo militar-industrial como en la articulación o desarticulación entre oferentes y demandantes de tecnología se hace referencia a la conformación de mercados —de producción para la defensa o para un desarrollo productivo motorizado por el conocimiento científico-tecnológico—. Su diferencia esencial radica en que, en un caso, el demandante es el Estado, mientras en el otro, es, principalmente, la empresa privada la destinataria de la oferta. En mi investigación, en cambio, si bien uno de los vértices del triángulo aloja, como en los otros casos, instituciones estatales, los otros dos vértices incluyen millones de oferentes y demandantes de bienes y servicios que, en conjunto, ofrecen y demandan *derecho al espacio urbano*, como explicaré más adelante.

Es esta mayor complejidad la que exige recortar algunos escenarios donde los patrones interactivos entre demandantes, oferentes y agencias estatales son relevantes para dar respuesta a la pregunta central de investigación. Como ya anticipé, los escenarios elegidos son el mercado de vivienda urbana, el proceso de repoblamiento de villas y asentamientos populares, y el proceso de gentrificación en la ciudad y su periferia.

Pero antes de abordar su tratamiento, representaré gráficamente las interacciones propuestas en este esquema triangular.

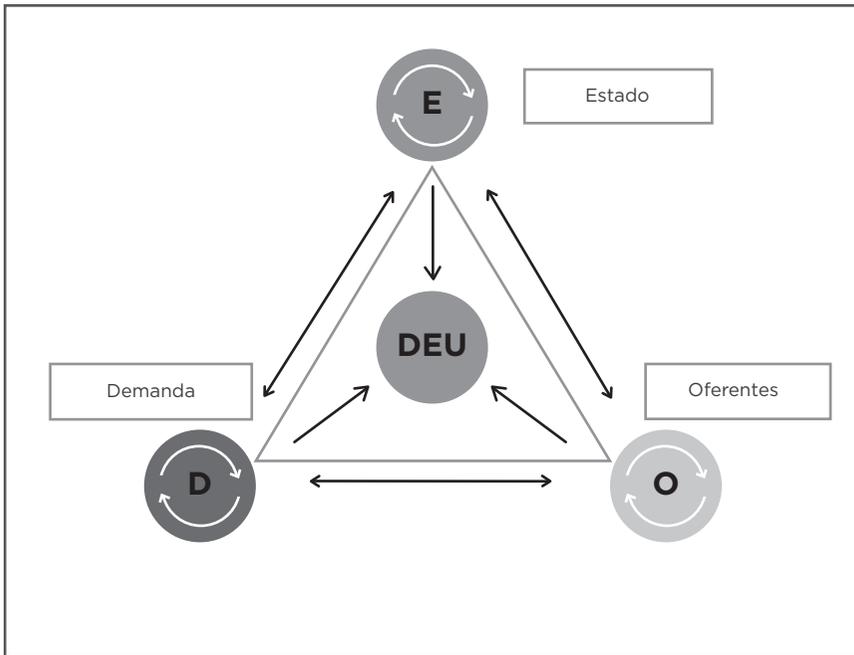
Figura 1. Triángulo de Sabato



Fuente: Sabato (1979)

En la Figura 2, las flechas biunívocas que vinculan los vértices Estado-oferentes, Estado-demandantes y oferentes-demandantes se manifiestan en la práctica bajo la forma de decisiones y acciones en que los respectivos actores imponen-acatan normas, prestan-reciben servicios, venden-compran bienes y encaran una variada gama de transacciones, que componen una trama interactiva en la que las partes resultan afectadas, positiva o negativamente, en sus objetivos e intereses.

Figura 2. Derecho al Espacio Urbano



Fuente: Elaboración propia

Aclaro que he elegido referirme a estas interacciones *entre* los vértices del triángulo en términos *genéricos*, es decir, aludiendo al tipo de relaciones que, habitualmente, se establecen entre los actores ubicados en cada vértice, pero no todavía a las vinculaciones *específicas* entre algunos de ellos, las que, en la figura, son representadas por las flechas internas que convergen en el círculo central que denominaré *escenario*.

Corresponde, por último, considerar otro conjunto de interacciones a las que todavía no hice referencia y se establecen en cada uno de los vértices del triángulo, donde se ubican actores definidos por el papel que cumplen —Estado, ofertantes y demandantes—; pero aun formando parte del mismo colectivo, tales actores suelen no ser homogéneos, pueden tener posiciones diferentes frente a las cuestiones en juego y, por lo tanto,

deben enfrentar y definir, *dentro* de cada vértice, la posición o decisión que cabe adoptar. Por ejemplo, diferentes unidades dentro del aparato estatal pueden diferir respecto a la solución jurídica, económica o represiva que debe emplearse frente a una toma de tierras por parte de pobladores. O grupos de vecinos pueden verse enfrentados entre sí respecto a alcanzar una posición común frente a la instalación de una industria, la edificación de un centro comercial o la construcción de un viaducto en su zona de residencia.

Resumiendo, propongo identificar tres tipos de interacciones: 1) las que denominé *genéricas*, conformadas por intercambios entre actores ubicados en *dos* vértices diferentes —oferentes-demandantes; Estado-oferentes; Estado-demandantes—; 2) las que se establecen entre actores *al interior de cada vértice*; y 3) las que resultan de la resolución de conflictos en escenarios específicos a partir de la concurrencia física o virtual de actores ubicados en los tres vértices. En el futuro libro, las interacciones del primer tipo serán puramente descriptivas y servirán, sobre todo, para caracterizar las transformaciones generales experimentadas por la ciudad de Buenos Aires como consecuencia de las decisiones —u omisiones— de los diferentes actores que han intervenido en el espacio urbano durante el período histórico abarcado por el estudio. Las interacciones en cada vértice servirán tanto para explicar en parte las transformaciones macro como para interpretar su papel en la resolución de los aspectos centralmente tratados en los escenarios de enfrentamiento elegidos. Por último, las interacciones del tercer tipo serán las que concentren el objeto de investigación principal.

Me resta ahora regresar a los dos temas que dejé pendientes: explicar por qué lo que está en juego en este último tipo de interacciones es *derecho al espacio urbano* y presentar los escenarios interactivos seleccionados, dentro de los cuales las tomas de posición de los actores, los recursos de poder a su disposición y sus estrategias de acción individual o colectiva encierran claves significativas para comprender la suerte corrida por los sectores populares para acceder, conservar, defender o perder su derecho al espacio urbano desde la época de restablecimiento de la democracia en la Argentina hasta la actualidad.

3. Derecho al espacio urbano y derecho a la ciudad

En *Merecer la ciudad*, propuse el concepto de *derecho al espacio urbano* como categoría de análisis para resumir la cuestión fundamental que, según me pareció advertir, subyacía en los diferentes casos de estudio examinados en ese libro. Tanto erradicar villas como desamparar inquilinos, expropiar inmuebles para construir autopistas o relocalizar industrias tenían importantes efectos reales o potenciales sobre la localización espacial de los pobres urbanos. Todos estos procesos producían su desplazamiento físico en una dirección centrífuga respecto de las zonas más privilegiadas de la ciudad.

Implícitamente, el concepto hacía referencia a distintos tipos de derechos que pueden ejercerse a partir de tres modalidades de actuación diferentes:

1. *Ejercicio de derechos jurídicos.* Goce de los derechos de uso, goce y disposición de la propiedad en que se encuentra emplazada la vivienda o lugar de trabajo, reconocidos por los códigos y la legislación —propiedad, hipoteca, locación, usufructo, donación, servidumbre, etc.—.
2. *Derecho a incidir sobre políticas o acciones de terceros relacionadas con la localización.* Capacidad de intervención individual o colectiva en asuntos que afectan, de algún modo, la residencia o lugar de trabajo, tales como eventual reducción del valor inmobiliario, riesgos a la seguridad, peligro de contaminación ambiental, etc.
3. *Derecho a las oportunidades relacionadas con la localización.* Goce de las externalidades en materia educacional, recreativa, ocupacional, asistencial u otras, asociadas con la localización de la residencia o lugar de trabajo.

Durante los interregnos democráticos entre dictaduras, pero también en algunos regímenes autoritarios, los sectores populares consiguieron acceder al suelo urbano sin haber adquirido un título jurídico sobre el espacio, en tanto, otros sectores pudieron haber sufrido limitaciones frente a la posibilidad de disponer de sus propiedades —sobre todo, durante la vigencia del régimen de alquileres amparados—. El acceso de los pobres a la ciudad fue posible gracias a la pasividad, omisión o tolerancia de gobiernos, que, por lo general, fueron incapaces de hallar soluciones más integrales a los problemas de vivienda. En cambio, el regreso al Código Civil que enarboló la dictadura como consigna cerró virtualmente a esa población las vías de acceso a la ciudad.

La desactivación política forzada por la última dictadura militar, que enmudeció a la sociedad y que, prácticamente, le impidió expresarse, también debilitó en extremo el ejercicio del segundo tipo de derecho: ante las decisiones de erradicación, de desamparo, de expropiación o de relocalización, adoptadas de manera autoritaria por un régimen que no dialogaba e ignoraba las asordadas voces de la sociedad, la eventual intervención en defensa de ese derecho casi desapareció como opción de acción individual o colectiva.

Por lo tanto, en *Merecer la ciudad*, ante la amenaza de expulsión de la ciudad de los pobres urbanos afectados por las políticas de la dictadura, el derecho que más interesaba era el tercero: la pérdida, por parte de esos sectores, del goce de las externalidades asociadas a la localización —ocupacionales, educativas, recreativas, asistenciales u otras implícitas en la noción del *buen vivir*⁴—. Porque, en definitiva, ese desplazamiento forzado no solo no resolvía el problema de acceso al espacio urbano de esos sectores, sino que lo agravaba en extremo, frente a las opciones de *solución habitacional* que debían procurarse ante la sistemática acción erradicadora.

⁴ El término *buen vivir*, derivado de la concepción Sumak Kawsay de los pueblos originarios andinos, ha adquirido carácter jurídico o constitucional en Bolivia, el Ecuador y El Salvador, y ha sido adoptado por estos países para expresar una visión del mundo centrada en el ser humano como parte de un entorno natural y social.

Con el retorno a la democracia, y aun cuando las cuestiones analizadas en aquel texto continúan básicamente irresueltas, las tres modalidades con que se manifiesta el derecho al espacio urbano adquirieron de nuevo casi plena vigencia. Con respecto a la primera de ellas, las ocupaciones ilegales volvieron a tolerarse, y los títulos precarios o inexistentes fueron, en muchos casos, convertidos en dominios legalmente reconocidos. Más aún, un submercado inmobiliario de la informalidad se creó bajo las nuevas condiciones políticas. Con la democracia, también reaparecieron los movimientos, institucionalizados o espontáneos, de defensa y reivindicación de derechos relacionados con el hábitat, frente a la amenaza de políticas y acciones que podían afectar las condiciones de la vivienda o actividad. Y, desde luego, esos mismos movimientos resisten hoy la posible pérdida de las citadas externalidades o, más aún, demandan el mejoramiento de la calidad de vida en los lugares de residencia precarios donde habitan, a través de políticas de radicación, mejoramiento de infraestructura y regularización dominial. En definitiva, la democracia devolvió a los pobres urbanos la posibilidad de expresarse y reclamar la vigencia de los tres tipos de derechos al espacio urbano contenidos en mi definición.

Estas observaciones sirven para poner a prueba la validez que atribuyo a este concepto para caracterizar las diferentes modalidades y alcances con que puede manifestarse su ejercicio, sea en regímenes autoritarios o democráticos. Además sirven para contrastarlo con otro concepto de parentesco cercano, el *derecho a la ciudad*, que desde su planteamiento por Henri Lefebvre hace medio siglo, pero, sobre todo, desde fines del siglo pasado, ha venido ganando creciente atención en los estudios de sociología urbana y en diversas disciplinas preocupadas por el así llamado *enfoque de derechos*.

Si bien, durante la investigación que condujo a mi libro anterior, tropecé con el texto de Lefebvre (1967), consideré en ese momento que el término *derecho a la ciudad* no expresaba cabalmente la idea subyacente al concepto alternativo que decidí acuñar. La decisión no obedeció a un raptó de presunta originalidad, sino más bien a la interpretación de

que ese concepto colocaba el énfasis en el derecho de la gente a que el Estado —o los poderes fácticos— no transformen arbitrariamente la ciudad, desde una lógica capitalista pura de valorización y comercialización del suelo. A mi juicio, Lefebvre denunciaba el impacto negativo que experimentaban las ciudades en países capitalistas al transformarse en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital. El derecho a la ciudad aparecía, entonces, como la posibilidad de que la gente volviera a adueñarse de la ciudad, rescatando al hombre como protagonista central e instaurando la posibilidad de una vida digna para todos, convirtiéndola en escenario de encuentro para la vida colectiva (Mathivet, 2009).

Cuando publiqué *Merecer la ciudad* por primera vez, no se habían escrito todavía los trabajos de David Harvey, Edouard Soja, Etienne Balibar, Loic Wacquant, Jordi Borja y otros autores, que dieron al concepto mayor alcance y profundidad. Para Harvey (1992), el derecho a la ciudad no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto. Para Jordi Borja (2011), es un espacio político, donde es posible la expresión de voluntades colectivas; un espacio para la solidaridad, pero también para el conflicto. Es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos —de trabajo, de salud, de educación, de vivienda—, así como de recursos simbólicos —participación, acceso a la información, etc.—. Wacquant (2007), por su parte, se refiere a las *zonas de no derecho* resultantes de los procesos de marginalidad avanzada, producto, a su vez, del nuevo régimen de relegación socioespacial y cerrazón excluyente. Las relaciones y las significaciones vividas en los guetos o zonas relegadas constituirían, según este autor, una nueva *ciudadanía marginal* signada por su segregación racial y de clase.

Pero, tal vez, es el más reciente concepto de *justicia espacial*, propuesto por Soja (2010), el más cercano a mi concepción del derecho al espacio urbano. El autor afirma que «la espacialidad de la (in)justicia... afecta a la sociedad y la vida social tanto como los procesos sociales dan forma a la

espacialidad o geografía específica de la (in)justicia». Tal como lo plantea Bravo Aduna (2010), «Soja se da a la tarea de ver cómo es que geografía y política, lo social y lo espacial, historia y topografía, son fuerzas dinámicas que afectan todo proceso humano de maneras significativas».

El *derecho al espacio urbano* pretende ser un concepto más modesto y, a la vez, más específico. Parte de considerar las opciones de acción de un individuo, sin referencia a un pretendido derecho colectivo de la ciudadanía. En función de una compleja combinación de variables —restricciones que plantea la estructura social, marco de políticas públicas, capacidades personales—, un individuo accede o no a la ocupación de un espacio urbano —sea bajo la forma de propiedad, alquiler, usurpación u otras—; decide o no sumarse a instancias de acción colectiva en defensa de ese espacio; y como resultado de las mutuas determinaciones de esas variables, gana o pierde el derecho a esa ocupación, a esa defensa o a las externalidades positivas o negativas asociadas al espacio que, finalmente, consiguió ocupar. Como señala Tilly (1998), los derechos serían productos resultantes de esas luchas. Agrego por mi parte, en tal sentido, que la ciudadanía sería el resultado histórico de las disputas celulares y colectivas, entabladas en múltiples escenarios de conflicto.

El concepto que propuse se inspiró más en una pérdida que en una conquista de derechos. Surgió, en realidad, del contraste entre una situación en que sectores populares pobres habían conseguido, de algún modo, acceder a una vivienda y, por lo general, a un trabajo en la ciudad; y otra situación en que un régimen autoritario decidió privarlos de los beneficios que gozaban por la centralidad de su localización residencial o laboral. Y así como la lógica individual y la capacidad de *agencia* —en los términos de O'Donnell (2010) y de la filosofía clásica— lleva al individuo a intentar resolver de algún modo esa necesidad elemental de subsistencia que significa procurarse una vivienda y un lugar de trabajo, un denso haz de políticas públicas puede promover, restringir o condicionar de manera muy diversa su capacidad de acción individual. Es este contraste entre democracia y autoritarismo, entre *agencia* e intervención estatal, el que otorga sentido a ese derecho al espacio urbano.

Además, son los diferentes alcances de este derecho los que también entran en juego en este intento de conceptualización. Cierta forma de autoritarismo puede llegar al efectivo desconocimiento de las tres modalidades de derecho que he caracterizado como ocurrió con la última dictadura, que no solo erradicó a los villeros o desamparó a los inquilinos, sino también coartó su capacidad de manifestarse y los condenó a condiciones materiales de vida mucho más miserables. En tales condiciones, la tensión entre democracia y marco político-legal no podía superarse mediante lo que Balibar (2013) llamó la *insurrección ciudadana*, una movilización pacífica, masiva, organizada a partir de la ocupación de las instituciones existentes y con el consenso de la mayoría de la ciudadanía. Tales condiciones eran impensables en un régimen en el que la *insurrección* no solo podía ser rápidamente desbaratada, sino que también podía significar la muerte.

El descrito no es el único escenario posible. *Dictablandas* como la de Singapur pueden promover a través de créditos baratos y de largo plazo la posibilidad de que la mayoría de la población acceda a la propiedad de una vivienda. En democracia, a su vez, las protestas de pobladores o residentes relacionadas con la defensa de su espacio son más respetadas o toleradas y, salvo excepciones, la negociación y la búsqueda de soluciones entre Estado y ciudadanos constituyen el mecanismo habitual para resolver situaciones de conflicto.

El contraste con el planteo del derecho a la ciudad, por más que este concepto es aún polisémico, es, no obstante, evidente. Como afirma Harvey (1992),

el derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización.

Obviamente, al marcar este contraste, no pretendo desconocer que la urbanización siempre ha sido un fenómeno de clase y que ello no es

sino un rasgo más del capitalismo, visto como modo de organización social y ya no solo como modo de producción. Pero, insisto, el derecho al espacio urbano pretende colocar en el centro del debate el conflicto entre la lógica individual o colectiva y la lógica estatal en el desenlace de los enfrentamientos sociales urbanos.

Como ya he señalado, esos enfrentamientos tienen lugar en múltiples escenarios o arenas de conflicto, en los que oferentes y demandantes de *espacio urbano* consiguen o no acceder a la ciudad o permanecer en ella, y, por lo tanto, gozar o no de los diferentes tipos de derechos a los que alude la definición. Emplearé el término *espacio urbano* para referirme al resultado de las transacciones entre oferentes y demandantes de oportunidades de acceso, permanencia o aprovechamiento de las externalidades de la ciudad dentro del marco de políticas estatales que promueven, facilitan o impiden tales transacciones o las sesgan en favor de alguna de las partes. Los oferentes incluyen, por ejemplo, locadores, constructores, desarrolladores, bancos, firmas inmobiliarias u otros agentes; los demandantes, potenciales propietarios, inquilinos, usurpadores de casas o terrenos, autoconstructores u otros. Por su parte, la presencia estatal puede manifestarse a través de políticas activas o de omisiones, deliberadas o no, capaces de alterar las relaciones de fuerza y los intereses de oferentes y demandantes en favor de unos u otros.

Reconstruir analíticamente esos escenarios microsociales sería, naturalmente, una tarea imposible. La opción metodológica que propongo es construir unos pocos grandes escenarios en los que se dirimen las políticas públicas que afectan el derecho al espacio de los pobres urbanos e identificar las acciones y conflictos típicos observables en esos espacios de interacción, teniendo en cuenta los cambios producidos durante el período estudiado en los contenidos y orientaciones de las políticas estatales relevantes para responder a nuestra pregunta de investigación: en qué medida y en qué condiciones consiguieron los sectores populares acceder y permanecer en Buenos Aires.

4. Escenarios alternativos

Antes de describir los escenarios prometidos, es preciso hacer algunas aclaraciones. Concibo los escenarios como arenas de negociación y conflicto, como espacios de lucha en los que se enfrentan actores necesitados de espacio urbano con actores capaces de satisfacerlas y en los que instituciones estatales facilitan o impiden que demandantes y oferentes arriben a transacciones satisfactorias para ambos. No se trata necesariamente de *luchas*, en términos de enfrentamientos violentos, aun cuando pueden registrarse situaciones en las que ciertas formas de ejercicio de coerción física pueden ser parte de la estrategia de acción de demandantes o del propio Estado.

Otra aclaración necesaria es que, como ocurre en la mayoría de los ámbitos de negociación o conflicto, el escenario es ocupado no solo por los actores involucrados de manera directa, sino también por otros actores que, identificados con la posición adoptada por una u otra de las partes o enfrentados a dicha postura, también adoptan cursos de acción que pueden alterar los términos o resultados de la negociación. Me refiero, principalmente, a la acción de organizaciones sociales, medios de difusión, formadores de opinión o movimientos sociales que puede modificar la relación de fuerzas en los enfrentamientos. Cabe recordar, en tal sentido, que, al concebir los escenarios como espacios de convergencia de actores ubicados en cada uno de los vértices de un triángulo, en cada uno de ellos, conviven actores diversos, que también establecen vinculaciones entre sí y, por lo tanto, pueden convertir a algunos de ellos en participantes necesarios del escenario de conflicto que acapara nuestra atención.

Para ilustrar esta abstracta propuesta, consideremos, por ejemplo, una situación típica del mercado inmobiliario en el que los propietarios resisten la adopción de una política de alquileres del Gobierno de la Ciudad según la cual correspondería al locador de un inmueble pagar la comisión por la intervención de una firma inmobiliaria en el cierre de una operación de alquiler. Resulta claro que, frente a ese conflicto, muchos otros actores toman posición, al margen de la transacción que terminan concretando un

locador y un locatario específicos: cámaras de corredores inmobiliarios, medios de prensa, juristas que expresan su opinión, asociaciones de inquilinos, participantes en audiencias públicas, etc.

Veamos otro ejemplo. Una empresa inmobiliaria adquiere tierras en una zona polderizable del Gran Buenos Aires con destino a un club de campo. El paisaje con laguna natural es atractivo, y los lotes se venden rápidamente. La empresa intenta conseguir la habilitación municipal, pero la normativa vigente restringe ese tipo de destinos por su impacto sobre el riesgo de inundaciones en la zona. Vecinos y asociaciones ecologistas se manifiestan contra ese emprendimiento, la empresa que ha iniciado obras quiebra, los compradores de lotes y los contratistas de obra inician juicios. Alternativamente, mediante sobornos a los ediles, el desarrollo inmobiliario sigue adelante, el *country* modifica el paisaje de la zona, pobladores se afincan o viajan en los fines de semana, se genera una demanda de servicios en la zona, las inundaciones se agravan, las protestas y denuncias de pobladores vecinos continúan, la oferta de tierras en la zona se agota, etc. De nuevo, oferentes, demandantes y Estado, además de muchos otros actores, se ven perjudicados o beneficiados, o toman posición en un espacio de lucha y negociación en un nivel microsocial.

Estas ilustraciones prefiguran el tipo de escenarios elegidos para analizar esa particular dinámica interactiva que, en última instancia, resulta determinante para explicar las transformaciones en la fisonomía y estructura de una ciudad, incluyendo la suerte corrida por los diferentes sectores sociales respecto a su derecho al espacio urbano. En tal sentido, propongo seleccionar tres escenarios que, a mi juicio, ofrecen un panorama bastante representativo de los conflictos generados en torno al derecho a residir en la ciudad por parte de los sectores populares. Pero más que aludir a los escenarios mismos, parece conveniente hacer referencia a las cuestiones que se dirimen en esos escenarios, es decir, a las obras representadas en estos.

La primera es el *replamamiento de villas de emergencia y asentamientos populares* en la ciudad de Buenos Aires. La segunda, *los conflictos alrededor del mercado de locaciones urbanas* en la CABA. Y la tercera, *el proceso de*

gentrificación en barrios de la ciudad y de suburbanización o periurbanización de elites en su periferia. Los lectores familiarizados con los casos tratados en *Merecer la ciudad* advertirán que el tratamiento de las dos primeras cuestiones —y sus respectivos escenarios de conflicto— coinciden con los analizados en dicho libro. Y, con respecto a la tercera de las cuestiones seleccionadas, también verán que, en parte, el proceso de suburbanización de elites mucho tuvo que ver con la nueva configuración espacial de las autopistas suburbanas, tema también desarrollado en aquel texto previo. Por lo tanto, la selección de los casos permitirá, asimismo, efectuar comparaciones sobre los estilos dominantes en la implementación de políticas públicas urbanas durante el autoritarismo y la democracia.

5. Repoblamiento de villas y surgimiento de asentamientos populares

Cuando promediaba la última dictadura militar —circa 1980—, las villas miseria casi habían desaparecido de la ciudad, luego del proceso de erradicación sistemáticamente ejecutado por el Gobierno Municipal de Buenos Aires. El destino de esos pobladores fue diverso, pero, en su gran mayoría, se instalaron en el Gran Buenos Aires a considerable distancia de la Capital y en cierta proporción regresaron a sus provincias o países de origen.

Sin embargo, al comenzar la transición a la democracia, los villeros fueron regresando a la ciudad. El futuro libro describirá cuál fue el ritmo y cuáles las características de ese rápido repoblamiento, intensificado al restablecerse la democracia. Al no plantearse políticas claras respecto a qué hacer con el repoblamiento de algunas de las antiguas villas, con la toma de terrenos y con el surgimiento de una nueva modalidad habitacional —los asentamientos populares—, la iniciativa individual y colectiva prevaleció por encima de todo esfuerzo gubernamental por encauzar ese proceso, regular el suelo urbano, producir vivienda social o simplemente contener el proceso de ocupación irregular de tierras. Este fenómeno tuvo lugar de forma simultánea en Buenos Aires y en el conjunto del área metropolitana. Puede afirmarse que ninguno de los gobiernos de las jurisdicciones nacional, provincial o municipal fue capaz de diseñar

políticas o aplicar instrumentos que permitieran enfrentar un proceso de búsqueda de soluciones habitacionales por parte de sectores sociales pobres, inspirado por una lógica de acción individual o colectiva que, en lo fundamental, contó con la pasividad de la acción estatal.

Pero el regreso de los pobres a la ciudad de Buenos Aires se produjo en una geografía diferente. Antes de la erradicación compulsiva por parte del Gobierno militar, las villas estaban dispersas en el territorio de la ciudad. Si bien tendían a ubicarse en sus márgenes, varias de ellas ocupaban terrenos en zonas de gran valor inmobiliario. Y aunque se hallaban físicamente segregadas con respecto a la trama urbana de su vecindad, sus pobladores compartían en parte la sociabilidad que nace de la proximidad de la vivienda, sea en el uso de los medios de transporte, el aprovisionamiento de bienes, la educación de los hijos o las oportunidades de recreación.

Con muy pocas excepciones, los nuevos asentamientos populares tendieron a ubicarse en la zona sur de la ciudad y en ciertos intersticios urbanos en los que, comparativamente, la precariedad de los espacios resultaba mucho más preocupante que en el pasado. El nuevo patrón de asentamiento creó una brecha mucho más nítida entre el norte y el sur de la ciudad. Además, comenzó a producirse una importante diferenciación cualitativa entre villas y asentamientos: por ejemplo, entre villas consolidadas y asentamientos precarios más recientes. El déficit habitacional en la ciudad llevó a muchos propietarios de las villas más antiguas a reemplazar gradualmente los viejos ranchos de chapas, cartón y trapos por viviendas de material que, poco a poco, comenzaron a crecer en altura, llegando —aún con su rudimentaria estructura— a sumar hasta cuatro o más plantas. Se originó así un rentable negocio para muchos de esos ocupantes, advenidos en prósperos locadores, con lo cual el mercado de alquileres —o incluso de venta de inmuebles— se extendió a este tipo de asentamientos.

Ya desde los noventa, el Gobierno de la Ciudad intentó regularizar la situación de villas y asentamientos a través de planes cuyo cumplimiento

fue casi nulo. También en la provincia de Buenos Aires se registraron esporádicas iniciativas que, inexorablemente, resultaron fallidas. Recién cuando avanzaba la segunda década de este siglo, comenzaron a desarrollarse esfuerzos más sistemáticos y continuados de urbanización, motorizados por la administración macrista en la ciudad (2007-2015). Ello supuso un marcado cambio de rumbo por parte de ese Gobierno, ya que, en un comienzo, su política hacia las villas estaba más orientada hacia la relocalización que a la radicación. Inspirado en la experiencia de Río de Janeiro, Macri, por entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dio un giro copernicano a su política, y esa nueva línea se consolidaría aún más durante la siguiente gestión, a partir de fines de 2015.

En efecto, el Gobierno de Rodríguez Larreta lanzó, desde su instalación, un ambicioso programa de urbanización de villas y asentamientos populares que procura, fundamentalmente, dotarlas de servicios básicos de infraestructura —agua, cloacas, electricidad, pavimentos—, así como regularizar la situación dominial de sus ocupantes al incorporarlos como nuevos barrios a la trama urbana de la ciudad. Con una inversión multimillonaria en dólares, el Instituto de Vivienda de la Ciudad ha emprendido un ambicioso programa de renovación e integración de cinco villas y asentamientos ubicados en zonas estratégicas de la ciudad.

Las políticas adoptadas por el Gobierno de la CABA suponen, sin duda, un notable progreso respecto de la inacción o las medidas paliativas adoptadas en el pasado por gobiernos de diferente signo político. Pero, más allá de intentar mejorar la fisonomía y servicios de esas barriadas populares y de convertir a sus ocupantes en propietarios, no resuelven el problema de fondo: el serio déficit habitacional de Buenos Aires para alojar en condiciones dignas a una población constituida por sectores urbanos pobres, cuyo ritmo de crecimiento es muy superior al del resto de los sectores sociales y cuyas posibilidades de procurarse un sitio donde vivir en la ciudad continuarán siendo cada vez más difíciles.

Ni el Gobierno de la Ciudad ni el Gobierno nacional están adoptando medidas que tiendan a generar una mayor superficie de suelo urbano

accesible para estos pobladores. Por una parte, se están poniendo en venta viejos inmuebles y terrenos que suman decenas de manzanas y, sin duda, serán destinados a la construcción y venta de unidades de vivienda de lujo, teniendo en cuenta su emplazamiento en zonas altamente valorizadas. Por otra, según el último censo de población y vivienda (2010), existe en la ciudad un número de viviendas deshabitadas estimado en 341000 unidades, que representa el 24% de su parque habitacional, sin que el Gobierno aplique incentivos o penalidades que induzcan a sus propietarios a volcarlas al mercado y así aumentar la oferta y deprimir parcialmente los precios.

Tampoco se adoptaron políticas de construcción de complejos habitacionales por parte del Estado destinados a vivienda de sectores populares ni medidas de regulación del uso del suelo que, por ejemplo, establezcan restricciones con respecto a los valores de locación de viviendas, en barrios populares, mediante zonificación o compensación de alquileres a propietarios.

Dadas las tendencias que evidencia el mercado inmobiliario en la ciudad y el área metropolitana, no es descartable que los programas de urbanización que ha encarado el Gobierno de la CABA, además del indudable rédito político que han significado para la coalición gobernante, terminen produciendo el efecto casi paradójico de que, a mediano plazo, el constante incremento de los valores del suelo urbano tiene a los actuales habitantes de villas y asentamientos a vender sus recién regularizadas propiedades, con lo que se ratificaría el carácter excluyente del mercado inmobiliario desde el punto de vista de la integración social. Una vez más, sin la violencia de la evicción compulsiva, el mercado garantizaría que solo las clases altas y medias merezcan residir en Buenos Aires.

6. El mercado de locaciones urbanas

Cuando, a través de la Ley N.º 21342, el último Gobierno militar decidió poner fin al régimen de locaciones amparadas establecido en 1943, el Código Civil

pasó a regir plenamente las relaciones entre propietarios e inquilinos, con excepción de algunas disposiciones transitorias. Se trató de una norma ejemplarizadora, que, a menos de 100 días de producido el golpe de estado, puso en evidencia que, de ahí en más, la subsidiariedad del Estado y la plena vigencia de las fuerzas del mercado constituirían la base de las relaciones entre contratantes libres. Alrededor de un millón de inquilinos con diferente grado de amparo en el valor de sus locaciones, se vieron repentinamente enfrentados a la dura decisión de afrontar el pago de alquileres elevados o procurarse una vivienda mediante compra o arrendamiento en zonas menos privilegiadas.

Los diferentes gobiernos que se alternaron en el poder durante la etapa democrática se limitaron a velar por el cumplimiento de los contratos, con intervención de la Justicia en los casos en que alguna de las partes no hubiera cumplido con las cláusulas pactadas. A poco de restablecida la democracia, en 1984, la Ley N.º 23091 fijó plazos, vigencia, ajustes y fianzas de los contratos, pero no introdujo disposición alguna que implicara regular su valor o impidiera el ejercicio de la libre voluntad de las partes sobre las condiciones pactadas en materia de comisiones por intervención de intermediarios u otras cláusulas que, crecientemente, la práctica demostraría ser abusivas para los inquilinos.

Solo se introdujo en esa norma la posibilidad de que los propietarios adhieran de manera voluntaria a un régimen de locación instrumentado por contrato tipificado, obligatorio y registrado, con destino a viviendas que tuvieran las características de común o económica según la Resolución N.º 368/1976 de la ex-Secretaría de Vivienda y Urbanismo. Un seguro obligatorio de garantía aseguraba al locador el cumplimiento de todos los compromisos emergentes del contrato por parte del locatario. El incentivo para el propietario consistía en el otorgamiento de una serie de beneficios impositivos para inversiones en vivienda de similares características.

Con la unificación de los códigos civil y comercial, se produjeron algunas modificaciones en cuanto a los plazos de las locaciones, las rescisiones anticipadas, la responsabilidad de los fiadores, el pago de los impuestos, las

expensas y las mejoras, pero estos cambios no modificaron esencialmente las condiciones en que se celebran los contratos de alquiler.

En noviembre de 2017, el Senado de la Nación aprobó modificar el Código Civil y Comercial para regular el precio de los alquileres. Una vez más, propone cambios en los plazos de los contratos y en los índices de ajuste por inflación, pero, por primera vez, introduce algunas disposiciones que favorecen al inquilino, como la actualización del valor del depósito de garantía devuelto a este, la fijación de un máximo al cobro de comisiones de inmobiliarias intervinientes en los contratos, la prohibición de trasladar al locatario los cargos por expensas extraordinarias y la eliminación del plazo de seis meses para que el inquilino pueda rescindir el contrato sin causa. Y con respecto al fomento del mercado de locaciones de vivienda común o económica, reitera el otorgamiento de exenciones impositivas a la inversión destinada a construir este tipo de viviendas y obliga al Estado a hacerse cargo del costo de la garantía e ingreso al mercado locativo de inquilinos en caso de alquileres sociales.

Como puede observarse, con la democracia, no se modificó sustancialmente el abordaje en materia de alquileres ni se generaron iniciativas integrales que reorientaran su desarrollo. Con un marco normativo que se limitó a garantizar el cumplimiento de los contratos y a fijar algunas restricciones al comportamiento abusivo de la oferta, el mercado se encargó de regular las transacciones entre propietarios e inquilinos. Un mercado caracterizado por las siguientes tendencias:

- Una creciente demanda de alquiler residencial en la ciudad, en el contexto de una oferta real reducida y de comportamiento errático.
- Una reducción del tamaño de los hogares, con prevalencia de uno o dos ocupantes, en unidades de escasa superficie —uno y dos ambientes—, especialmente destinadas a locación.
- Una progresiva dificultad de sectores cada vez más numerosos de la ciudad para sostener el pago de alquileres

que implican una proporción incremental del presupuesto familiar o individual, fenómeno que no se detiene aun en ciclos de crecimiento económico y expansión del sector de la construcción.

- Una industria de la construcción y un mercado inmobiliario crecientemente orientados a rentabilizar sus negocios, que se concentran en un *target* de población de elevados ingresos —viviendas suntuarias y de lujo— y localizada en ciertos espacios privilegiados de la ciudad.

Se tratarán por separado cada una de estas dimensiones del problema, aunque su denominador común será intentar caracterizar las posibles consecuencias espaciales de las desigualdades que plantea cada una de las tendencias señaladas, así como la dinámica de la relación triangular entre oferentes, demandantes e instituciones estatales.

7. Procesos de gentrificación y segregación urbana

El tercer escenario que será objeto de investigación analizará, en realidad, dos tipos de procesos muy diferentes entre sí, que, no obstante, responden a una matriz común: la transformación de zonas urbanas o semirrurales en espacios exclusivos de residencia o recreación de clases más acomodadas, que tienden a producir una mayor segregación social al desplazar, por encarecimiento del valor del suelo o reducción del stock de tierras disponibles, a sectores sociales pobres. Es decir, propongo desdoblamiento del tratamiento de este tema concentrando la atención en dos subescenarios diferentes. Uno, que, provisoriamente, respondería al fenómeno caracterizado como de *gentrificación*⁵, según el cual ciertos barrios de la ciudad de Buenos Aires han sufrido en pocos años una

⁵ El término *gentrificación* proviene del inglés *gentry* o alta burguesía y se aplica al proceso de transformación de barrios o zonas urbanas degradadas, a partir de cambios en la funcionalidad o edificación que atraen a sectores de mayores ingresos y desplazan población por el aumento consecuente de los valores inmobiliarios.

sustancial valorización de la propiedad, a raíz de que su conversión en zonas de atracción turística o cultural para sectores de altos ingresos, de modo que la consecuente especulación inmobiliaria elevó los precios de compra o locación, lo que provocó la exclusión y el desplazamiento de la población de menores ingresos. El otro subescenario, que podríamos denominar *de suburbanización de elites*⁶, también responde a un fenómeno de especulación inmobiliaria vinculado, en este caso, con la notable expansión de la red de autopistas que parten de los bordes de la ciudad de Buenos Aires y posibilitan el rápido desplazamiento de capas pudientes de la población hacia exclusivos clubes de campo, chacras y barrios cerrados, así convertidos en lugar de residencia permanente o de recreación de fin de semana. Ambos procesos son dos caras de un mismo fenómeno de segregación social, en tanto tienden a producir el desplazamiento de sectores sociales pobres de sus lugares de residencia o su creciente dificultad para procurarse suelo urbano.

El anglicismo *gentrificación* se aplica generalmente a un proceso de producción cultural y simbólico del espacio urbano y sus relaciones sociales, que apela al *glamour* de la producción artística y al deseo de habitar en un entorno seductor y estimulante, pero que, ante todo, entraña una operación de mercado dirigida a revalorizar los centros urbanos promoviendo la entrada de habitantes de rentas más altas, lo cual transforma la fisonomía, composición social y funciones económicas de esas zonas (Observatorio Metropolitano de Madrid, 2015). Observado hace décadas en Londres, Nueva York y otras ciudades noroccidentales, este fenómeno se extendió y afincó en todos los continentes, siendo objeto de numerosos estudios en toda América Latina.

Buenos Aires no ha sido ajena a este. En pocos años, el antiguo barrio de Palermo experimentó una transformación que le sumó varios adjetivos a su denominación: Hollywood, Soho, Queens, Viejo, Chico y hasta Off-Palermo. Algunos de estos subbarrios se vieron poblados de restaurantes, *boutiques*, *outlets* o incluso de un polo científico. También Belgrano, otro barrio tradicional, sufrió una cariocinesis semejante, en el que hasta

⁶ Algunos autores también utilizan los términos *periurbanización de elites* o *countrificación*.

llegó a formarse un barrio chino, luego del formidable crecimiento del número de inmigrantes de ese origen. Y otras zonas de la ciudad, como San Telmo, sufrieron cambios semejantes.

Pero la variedad de cambios experimentados por Buenos Aires no puede abarcarse únicamente por el término *gentrificación*. Frente a una demanda de vivienda que supera en gran medida la oferta, varias otras zonas de la ciudad se fueron convirtiendo gradualmente en zona de residencia casi exclusiva de sectores de clase alta o media alta, sin que el elemento cultural haya sido determinante de esa transformación. En diversos barrios, como Barrancas de Belgrano, surgieron edificios de dimensiones antes desconocidas, verdaderos *countries* en altura, que popularizaron el término *amenities*. Además, manzanas enteras, convertidas en *shoppings* e hipermercados, produjeron una renovación edilicia en sus inmediaciones. Y detrás de los galpones de la degradada zona portuaria, devenidos en modernos edificios —de oficina, vivienda, locales comerciales y hasta universidades—, se erigieron algunas de las torres más elevadas de la ciudad, que dieron nacimiento al nuevo y exclusivo barrio de Puerto Madero.

Por su parte, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires decidió crear polos y distritos —audiovisual, tecnológico, de diseño, de las artes, y del deporte—, que atraen y promueven la radicación de industrias y servicios en esas zonas, en vista de los incentivos fiscales ofrecidos. La propia sede del Gobierno se trasladó a uno de sus distritos, lo que modificó por completo la dinámica del barrio. El efecto conjunto de estos procesos fue el encarecimiento del suelo urbano y, naturalmente, el desplazamiento de los habitantes que no estaban en condiciones de afrontar los mayores alquileres resultantes de esta revalorización.

Con respecto al segundo subescenario, un archipiélago de *countries*, barrios cerrados, chacras y emprendimientos similares rodea hoy la ciudad de Buenos Aires. En total, suman cerca de 1000 establecimientos, implantados sobre una superficie de casi 600 km² y que aloja una población aproximada de menos de 250 000 personas, una importante

proporción de las cuales no habitan esas viviendas en forma permanente, sino tan solo como opción recreativa de fin de semana. En total, el archipiélago abarca hoy una superficie equivalente a más de tres veces el tamaño de la ciudad de Buenos Aires⁷.

Otro archipiélago habitacional, mucho menor en superficie pero notablemente superior en número de habitantes y densidad poblacional, también rodea la ciudad capital. Está conformado por unas 1200 —en 2001, eran apenas 385— villas de emergencia y asentamientos populares, en los que habitan cientos de miles de familias, que se alternan y se mezclan en el territorio con los *countries* y barrios cerrados...pero sin juntarse.

Unos reciben nombres atractivos, acordes con las expectativas de la clase social a la que apuntan los desarrolladores de esos emprendimientos: Altos de la Horqueta, Amarras de Escobar, Haras La Amanecida o Rocío de Pilar. Los otros suelen adquirir el nombre de un objeto, un suceso o un elemento característico del lugar de emplazamiento, como El Tanque, La Olla, El Papelito, La Puñalada o Amor y Corazón. El lenguaje se suma así para marcar contrastes entre uno y otro tipo de hábitat y resume con la sola denominación la densidad del abismo social que separa y segrega uno y otro estilo de vida.

Para los residentes no permanentes en los *countries*, la preocupación fundamental es el acceso, para lo cual cobran centralidad el automóvil y las autopistas suburbanas, es decir, los medios que asegurarán un desplazamiento relativamente rápido y cómodo. Para los villeros y asentados, la preocupación es inversa: cómo llegar desde el lugar en que habitan a sus lejanos lugares de trabajo, para lo cual el tren y el colectivo adquieren primacía como medio de transporte.

⁷ Los datos del instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires indicaban para 2014 un total aproximado de 600 establecimientos, 500 km² y 220 000 habitantes. Dos años más tarde, el diario *La Nación* señalaba que, en la provincia de Buenos Aires, había 593 barrios cerrados con la factibilidad otorgada y, por lo menos, 300 más con esa gestión en trámite. Estimo, entonces, que, a la fecha, se han sumado cientos de nuevos emprendimientos, una mayor población y una superficie ocupada de mayor extensión.

Cuando se realizó el censo de población de 1947, había tan solo un club de campo, el Tortugas Country Club fundado 17 años antes. Alguien observó que su fundación, coincidente con la gran crisis económica de 1930, también fue contemporánea a la aparición de la primera villa miseria en las cercanías de Puerto Nuevo, dentro de la ciudad de Buenos Aires (Vidal-Koppmann, 2007). A partir de entonces, pero, sobre todo, desde el retorno de la democracia en 1983, el territorio del área metropolitana se vio salpicado por estos islotes de esplendor y miseria, alternándose en una vasta geografía con ciudades y pueblos grises más consolidados o en vías de estarlo.

En definitiva, la creciente suburbanización debida a la explosiva expansión de los *countries* produjo una elevación del precio de la tierra y una reducción considerable de la oferta de terrenos disponibles para su adquisición por los sectores populares. Se constituyó de este modo un nuevo escenario de lucha por la apropiación del suelo, sin enfrentamiento abierto entre clases ni presencia reguladora del Estado, pero con su complicidad por omisión, en la que desarrolladores, inversores y financiadores han sido los reales artífices de la producción del suelo.

A modo de cierre

Este artículo tuvo por objeto exponer un enfoque teórico-metodológico para el estudio de los procesos sociales urbanos que tuvieron lugar en la ciudad de Buenos Aires y su región metropolitana durante el período transcurrido desde el retorno de la democracia en la Argentina, luego de última dictadura militar. En particular, se propuso esbozar un marco conceptual para responder a un interrogante central: ¿en qué medida los gobiernos democráticos mejoraron las posibilidades y las condiciones para que los sectores populares pudieran acceder al derecho de residir en Buenos Aires o a permanecer en ella?

El trabajo no es más que el anticipo de lo que, espero, sea el capítulo introductorio de un futuro libro, que, en cierto modo, da continuidad a

una obra anterior del autor que lleva por título *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. A tal efecto, la ponencia marcó las diferencias de enfoque con el libro anterior y detalló la modalidad de abordaje del nuevo tema distinguiendo diferentes escenarios del mercado de la vivienda en los que demandantes, oferentes y el Estado entablan interacciones de cuya dinámica resultan ciertos patrones de configuración del espacio urbano y de la estructura social. La hipótesis central por explorar es que la reversión del proceso de expulsión y desplazamiento espacial de los sectores populares urbanos, que ocurrió durante el Gobierno militar, fue más resultado de la iniciativa y acción colectiva de los sectores que retornaron o accedieron a la ciudad que de políticas estatales deliberadas de producción y regulación del suelo urbano; y que la reducida intervención del Estado en esta materia posibilitó que, en un contexto de fuerte desequilibrio entre oferta y demanda de vivienda, prevaleciera la lógica del mercado, lo que produjo un creciente desplazamiento y una segregación espacial que aumentó la desintegración social y limitó el derecho al espacio urbano de los sectores urbanos pobres.

Referencias bibliográficas

- Balibar, E. (2013). *Ciudadanía*. Buenos Aires: Editorial Adriana Hidalgo.
- Borja, J. (2011). Espacio público y derecho a la ciudad. *En Viento del Sur. Por una izquierda alternativa*, 116, Madrid.
- Bourdieu, P. (1999). «Efectos de lugar». En *La miseria del mundo*. Barcelona: Akal.
- Bravo Aduna, R. (2010). «La búsqueda de justicia espacial de Edward Soja». En *Blog Estudios Culturales Estadounidenses* [en línea]. Disponible en <<https://estudioscultura.wordpress.com/2012/10/31/la-busqueda-de-justicia-espacial-de-edward-soja/>> [Consulta: 2 de marzo de 2018].
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Castells, M. (1998). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- Drewett, R. (1973). «Land values and the suburban land market». En Hall, P. R. Thomas; H. Gracey y R. Drewett (eds.). *The Containment of*

- Urban England*. Londres: George Allen & Unwin Ltd; Beverly Hills. Sage Publications Inc.
- Harvey, D. (1992). *Urbanismo y desigualdad social*. España: Siglo XXI Editores.
- Lefebvre, H. (1967/1975). *El derecho a la ciudad* (3.ª Ed.). Barcelona: Península.
- Mathivet, C. (2009). *El Derecho a la Ciudad: claves para entender la propuesta de crear otra ciudad posible*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition.
- Observatorio Metropolitano de Madrid (2015). *El mercado contra la ciudad. Sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oszlak, O. (1991/2017). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano* (2.ª Ed.). Buenos Aires: EDUNTREF.
- Sabato, J. (1979). «El triángulo nos enseña donde estamos». En Sabato, J. *Ensayos en campera*. Juárez Editor.
- Soja, E. W. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Vidal-Koppmann, S. (2007) «La expansión de la periferia metropolitana de Buenos Aires. Villas Miseria y Countries: de la *ghettización* a la integración de actores en el desarrollo local urbano». En *Los problemas del mundo actual. Soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias Sociales*. Porto Alegre.
- Wacquant, L. (2007). «El cuerpo, el gueto y el Estado penal». En *Apuntes de investigación Oficios y Prácticas*, 16/17. Lisboa.
- (2007a). *Los condenados de la Ciudad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Cómo citar este artículo

Oszlak, O. (2019). «Los pobres y el derecho a vivir en Buenos Aires: enfoque teórico-metodológico para su estudio». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (2), diciembre-marzo, pp. 43-77.

Los cambios en las funciones de los Estados provinciales argentinos (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario

Por *Horacio Cao**

Resumen

El objetivo del trabajo es observar los cambios en las funciones de los Estados provinciales argentinos entre 1980 y 2015. El período estudiado es particularmente interesante, pues captura tres formatos estatales diferenciados: desarrollista, neoliberal y nacional-popular. El análisis se realiza a partir de los cuatro ítems en que se divide el gasto público por función: administración gubernamental, servicios sociales, servicios económicos y deuda pública. Se observan algunos resultados esperables en virtud de textos que han trabajado el tema, por ejemplo, reemplazo del gasto económico por el social, creciente importancia de los servicios de la deuda, y otros menos reconocidos, como incremento del gasto en la finalidad justicia.

Palabras clave

Provincias - presupuesto - gasto por función - tipos de Estado.

Abstract

The article seeks to find out what changes occurred in the functions of the Argentine provincial states between 1980-2015. The period under study is particularly interesting, since it captures three differentiated state formats: developmentalist, neoliberal and popular national. The analysis is based on the four items in which public expenditure may be divided by function: Government; Social; Economic; and Public Debt. We find some

* Doctor de la Universidad de Buenos Aires. Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Correo electrónico: <horaciocao30@gmail.com>.

results that had already been described in previous texts dealing with the subject, *v.g.* replacement of economic spending by social spending, growing importance of debt services, and other more surprising ones, increased spending in justice.

Key words

Provinces – budget – expenditure by function – types of State.

Introducción: contenidos y planteo general de trabajo

El objetivo del presente trabajo es realizar una descripción de los cambios que ha habido en las funciones que cumplen los Estados provinciales de la República Argentina entre 1980 y 2015. Se trata de un tema que el autor ha abordado en diferentes oportunidades (Cao y Pírez, 1999 y 2002; Cao, 2007; y Abal Medina y Cao, 2013) con la idea de describir la estructura de gobernanza y los contenidos de la división del trabajo estatal entre la Nación, las provincias y los municipios.

En este caso, y a partir de la publicación¹ de una serie estadística realizada por la Subsecretaría de Programación Macroeconómica del Ministerio de Hacienda, «Gasto Público Consolidado», trataremos de aprehender los cambios ocurridos en el período citado tomando como base el análisis del peso relativo de las diferentes funciones en el gasto total.

Sabemos que hay otras dimensiones de análisis presupuestario que son relevantes para entender a qué dedica el Estado sus esfuerzos, como, por ejemplo, la evolución del valor absoluto del gasto o su incidencia en el PBI. Sin restarles relevancia, consideramos que tratarlas desplazaría el foco de atención sobre el objetivo del texto: detectar variaciones en el peso relativo de las actividades que despliegan los Estados provinciales.

¹ Información desarrollada sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda, el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) e información pública de las provincias y obras sociales. Triangularemos la información con datos provincia por provincia y los datos de clasificación económica y objeto del gasto, también provincia por provincia.

Como no escapa al lector, los 35 años analizados recorren un período particularmente interesante, pues permite ver los reordenamientos que se produjeron en los Estados provinciales en tres momentos históricos con perfiles propios:

- *El momento desarrollista*, que asignaba al Estado el liderazgo tanto en el desarrollo económico como en la integración social —hasta la segunda mitad de los setenta del siglo xx —.
- *La fase neoliberal*, que buscó instalar al mercado como principal mecanismo de regulación económica, pero, que, asimismo, sostuvo un importante nivel de gasto social —fines de los setenta hasta principios del siglo xxi—.
- *El ciclo populista o nacional-popular*, de principios del siglo xxi, en donde se retomaron algunos elementos de la centralidad estatal que habían caracterizado el período del desarrollismo clásico —principios del siglo xxi hasta 2015, cuando termina nuestro análisis—.

Con respecto a esta cronología, cabe acotar que nuestro trabajo se inicia en 1980, cuando ya había comenzado el ciclo neoliberal. De todas formas, y más allá de que, en ese momento, ya se habían iniciado políticas públicas que, luego, se conocerían como de *ajuste estructural*, consideramos que, para ese momento, el Estado aún guardaba una estructura general que remitía principalmente al modelo desarrollista. En este particular, vale hacer notar que no había detonado la crisis de la deuda —suceso ocurrido en 1981—, hecho saliente que aceleró y profundizó el desarrollo de las reformas neoliberales.

La situación del Estado en cada uno de los tres períodos históricos ha merecido una cantidad muy importante de trabajos. En el caso de las reformas estructurales que terminaron con el llamado *Estado benefactor*, podemos citar, a modo de ejemplo, los trabajos de O'Connor (1981), Mathias y Salama (1986), Offe (1990), Oszlak (1992). La manera en que

estos procesos tomaron forma en nuestro país también ha ameritado una gran variedad de textos (Carciofi, 1990; Blutman, 1995). Dentro de ellos, rescatamos especialmente escritos de Isuani (1991 y 2004), que centra su atención en la forma en que varió la intervención estatal en lo social y en lo económico. Se verá que esta dimensión de la reforma tiene un reflejo muy definido en la evolución presupuestaria.

Menos desarrollo tienen los análisis referidos a cambios y continuidades entre el ajuste estructural y los gobiernos de principios del siglo *xxi*. El autor —junto con Gustavo Blutman— coordinó un proyecto de investigación referido al tema (UBACyT Código 20020100100277). En su ámbito, se compilaron trabajos de varios de varios de los principales autores argentinos que abordan el tema (Revista *Aportes*, 30, 2012). De estos trabajos, podía colegirse una importante mutación en términos del grado de intervención estatal —medida en participación del gasto público en el PBI— paralelo a variaciones menos nítidas en lo que hace a la importancia relativa de las funciones que se venían desarrollando².

Yendo a los contenidos concretos del presente artículo, su desarrollo gira alrededor del seguimiento de las cuatro funciones con que la Oficina Nacional de Presupuesto clasifica el gasto público: a) funcionamiento del Estado —administración gubernamental—, b) social —servicios sociales—, c) servicios económicos, y d) servicios de la deuda pública —deuda pública— (Oficina Nacional de Presupuesto, 2016: 263)³.

Subsidiariamente, y para ahondar en el conocimiento de las razones de la variación del gasto, avanzaremos en algunas de las finalidades en que se subdivide cada función remarcando los elementos que tienen poder explicativo o que aclaran una evolución inesperada en algún sentido.

² Con la notable —y crucial— excepción de la variable financiera.

³ Entre paréntesis, nomenclatura alternativa también utilizada. Cuando se analizan cuentas nacionales, se agrega el ítem defensa y seguridad, que, en el caso de provincias, suele incorporarse —y así se hace en el presente trabajo— al ítem funcionamiento del Estado.

De todas formas, no es nuestro objetivo profundizar en el momento analítico ni detectar matices —sin duda, importantes en otras circunstancias—, sino poder capturar los grandes trazos de lo que fueron las transformaciones en las funciones de los aparatos públicos provinciales en el período 1980-2015.

Un último tema antes de pasar al desarrollo del trabajo. Cuando se habla del *conjunto de las administraciones provinciales*, hay que ser cuidadosos porque la autonomía y las características propias de cada jurisdicción hacen que puedan desplegarse tendencias propias en algunas jurisdicciones que los datos consolidados ocultan.

En tal sentido, adelantamos una de las fortalezas más destacables del presente análisis: las macrotendencias que vamos a describir —y con la excepción de un par de situaciones que citaremos específicamente— ocurren con perfiles asimilables en las 24 jurisdicciones a lo largo de un período de 35 años. La situación es clásica en los estudios de los miembros de un pacto federal, que se adecua como un guante al diseño *más similares* (Collier y Collier, 1990: 15; Prezeworski y Tenue, 1970: 32-33)⁴: el que una pluralidad de unidades tengan un recorrido análogo da robustez a la descripción de las tendencias generales.

Esto es, gobiernos provinciales peronistas, radicales, socialistas, independientes; provincias con geografías desérticas, selváticas, montañosas y llanas; regiones con especialización productiva distinta; jurisdicciones más avanzadas y otras más rezagadas; sociedades con recorridos históricos con sus especificidades, etcétera; todas ellas han seguido un camino similar, lo que marca la potencia de los determinantes estructurales detectados.

⁴ La lógica de esta metodología se basa en considerar que, cuanto mayor sean las similitudes sistémicas entre los objetos que comparar, existe una mayor garantía de que las similitudes y diferencias estén en función de la variable explicativa y no de una variable espuria.

1. El comportamiento diferencial de la deuda

Un primer análisis de la evolución relativa de los cuatro tópicos en que se divide el gasto público en su clasificación por función muestra que uno de los ítems tiene un desempeño notoriamente diferenciado: el relativo a la deuda pública (Gráfico 1)

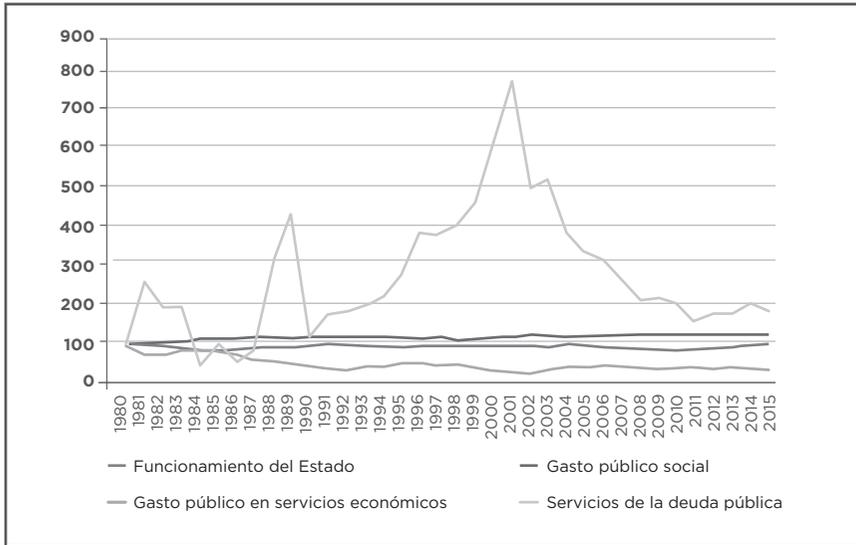
Al respecto, se destaca lo siguiente:

- La deuda tiene un grado de volatilidad palmariamente diferenciado. Podría decirse que, en el resto de las funciones, hay un anclaje, cierta inercia⁵ que no se observa en la evolución de la deuda.
- Sus variaciones y ciclos tienen momento y duración diferentes de los que se observan en el resto de las funciones.
- La función muestra una mayor variación entre provincias⁶. De esta forma, se observan algunas jurisdicciones que, en todo el período, muestran una baja incidencia —La Pampa, San Luis—; otras tienen un ciclo propio — en Santa Cruz, ese gasto despega en 2009—; otras presentan en diferentes períodos alternativamente momentos de alto y bajo endeudamiento relativo —por ejemplo, San Juan tiene un endeudamiento alto en los noventa y bajo en la primera década del siglo XXI—, y así sucesivamente.
- Dentro de estas variaciones, tiene un crecimiento proporcional muy superior a la de los otros tres componentes analizados, lo que convalida las hipótesis que destacan la creciente financiarización del gasto público.

⁵ Por cierto, este carácter del gasto público vinculado a la gestión ha sido reiteradamente citado, lo que dio pie a lo que se conoce como enfoque incrementalista (Subirats, 1989: 82 y ss.)

⁶ Entre las finalidades, veremos que el gasto previsional también tiene una alta variabilidad.

Gráfico 1. Gasto de las administraciones públicas provinciales por función - consolidado 24 jurisdicciones (1980-2015)
Para 1980= 100



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de nota al pie n.º 1

2. El patrón estructural: más gasto social, menos gasto económico

Para poder capturar las variaciones en el resto de las funciones, es necesario graficarlas sin deuda, pues su citada variabilidad —por cuestiones de escala en la representación— oculta el resto de los cambios en las funciones, que son, en lo relativo, menos importantes numéricamente hablando, y ocurren a un ritmo menos abrupto.

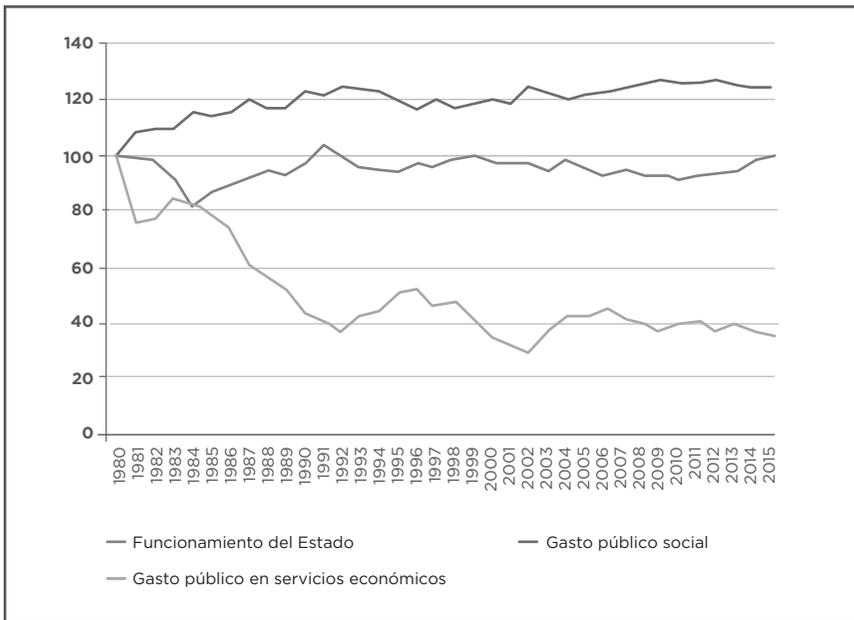
Recurriendo a este artificio, lo que se observa como registro más notorio es el incremento en el gasto social y un descenso en el gasto en servicios económicos.

Es de resaltar que, con sus más y sus menos, es un patrón que recorren las 24 jurisdicciones, o sea, todas las provincias en el período en estudio

han subido la participación del gasto social y han bajado el gasto relativo a servicios económicos. En este último caso, hay recuperaciones en los períodos 1992-1997 y 2002-2007, pero, luego, vuelve hacia una tendencia declinante.

El desenvolvimiento descrito es consistente con los análisis que estiman que el principal objeto de la reforma del Estado benefactor se dirigió a desgazar su componente keynesiano —tanto en su faz regulatoria como en la de la gestión empresarial—, fenómeno que fue paralelo a un incremento —por ampliación de programas y derechos— del gasto social (Gráfico 2).

Gráfico 2. Gasto de las administraciones públicas provinciales por función sin deuda - consolidado 24 jurisdicciones (1980-2015)
Para 1980= 100

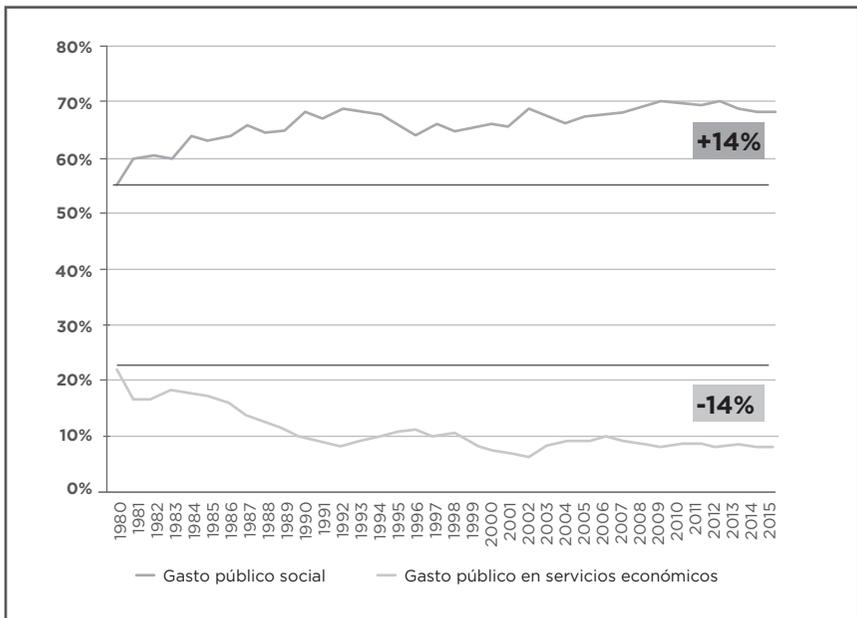


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de nota al pie n.º 1

No deja de destacarse el comportamiento simétrico de ambas evoluciones, por lo que puede hipotetizarse una suerte de

desplazamiento del gasto económico por el gasto social. Para capturar esta simetría, en el Gráfico 3, mostramos su evolución en términos de porcentaje del total del gasto. Se observa al final del ciclo el mismo registro —con signo diferente, claro está— en su variación porcentual.

Gráfico 3. Gasto de las administraciones públicas provinciales en funciones social y servicios económicos Consolidado 24 jurisdicciones (1980-2015) En % del total de gasto= 100



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de nota al pie n.º 1

Veamos, a continuación, con algún detalle, algunas finalidades escogidas en cada una de estas tres funciones, con el objetivo de profundizar un poco el análisis.

3. El cambio en el gasto social

El incremento porcentual en el gasto social⁷ se explica, principalmente, a partir de la evolución de las finalidades educación, ciencia y cultura (+11%), salud (+3%) y promoción social (+3%).

En el caso de Educación, puede hablarse de tres ciclos:

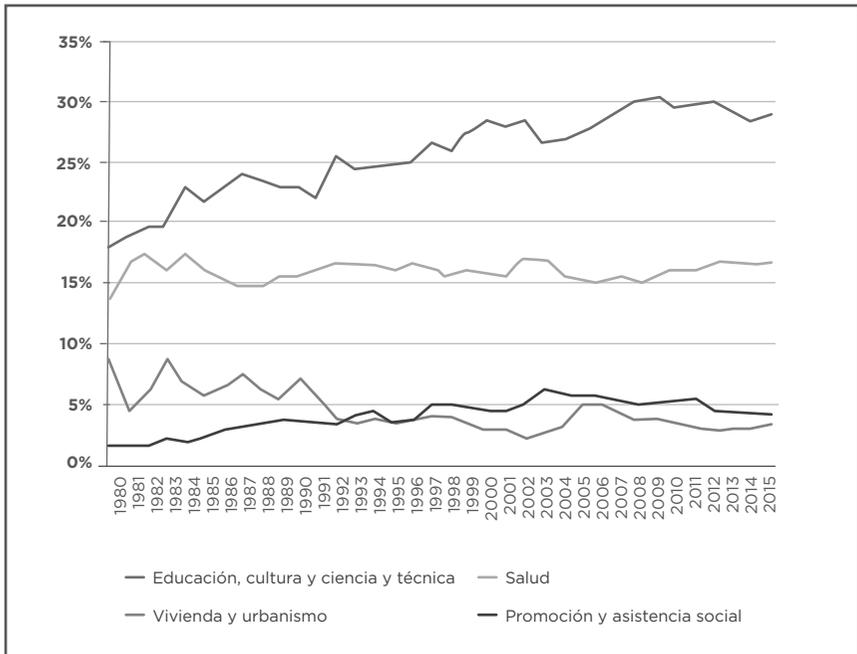
- Una primera fase de incremento 1980-1988, presumiblemente vinculada con la transferencia de escuelas primarias ocurrida durante la dictadura y la recomposición salarial docente de los primeros años de la democracia. En 1988, y con la influencia de la crisis fiscal, la tendencia se revierte en parte hasta 1992.
- Una segunda etapa, disparada por la transferencia de escuelas en 1992-1994, que, en 2002-2003, nuevamente en ocasión de una crisis, tiene una importante reversión.
- Un tercer ciclo de incremento, que se inicia en 2004 y tiende a amesetarse en 2009 y, luego, a declinar en 2013-2015.

Por último, es de hacer notar la contratendencia en el caso del gasto en vivienda (-3%), que, en un principio, fue todavía mayor, pero que se recupera a partir de 2003 (Gráfico 4).

Dentro de la finalidad promoción y asistencia social, se encuentra el gasto en seguridad social que, durante el período en estudio, tuvo importantes cambios. Hacia mediados de los noventa, se produjo la transferencia de 14 cajas de jubilaciones, lo que explica el descenso que, entre 1995-1997, se produjo en la finalidad. Posteriormente, el incremento en el gasto social compensó la reducción del gasto que las citadas transferencias ocasionaron.

⁷ El autor se encuentra desarrollando un ejercicio que, con herramental econométrico, convalide o desmienta esta hipótesis.

Gráfico 4. Evolución de las finalidades escogidas^(*) del gasto social Consolidado 24 jurisdicciones (1980-2015) Para total de gasto = 100



Nota^(*): Educación, cultura y ciencia y tecnología; salud; vivienda y urbanismo; promoción y asistencia social.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de nota al pie n.º 1

Es de destacar que los gastos en la finalidad seguridad social son muy diferentes entre las provincias que transfirieron las cajas y las que no.

- En las que han transferido las cajas —Capital Federal, Catamarca, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán—, el gasto en este rubro tiene una incidencia menor del 1% y, en muchos casos, del 0%.

- En las jurisdicciones que no han transferido las cajas —Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego—, de acuerdo con la envergadura de los respectivos déficits, pueden destinarse al rubro cifras cercanas al 15% del total del gasto —Santa Cruz—, del orden del 7% —Entre Ríos—, o entre el 1% y el 3% —Santa Fe, Córdoba, Chaco, Corrientes—. Vale destacar que, dentro de este grupo, se encuentran varias de las provincias patagónicas cuyos regímenes —muy favorables para los beneficiarios— presentan una evolución que parece dirigirse hacia déficits explosivos⁸.

4. Corsi e recorsi (pero no tanto) en la función servicios económicos

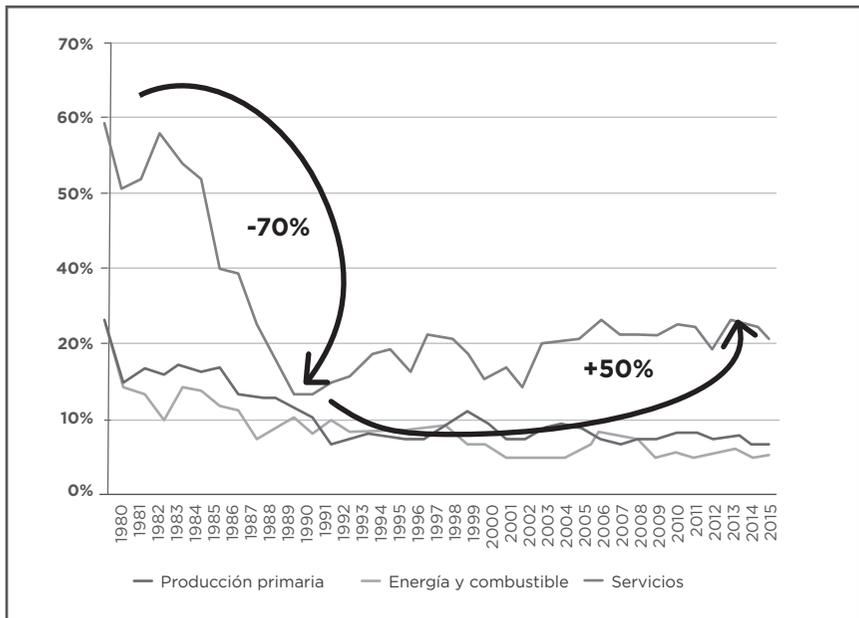
Aquí no hay mayores secretos: los cambios están directamente asociados con las reformas neoliberales —privatizaciones y desguace de las instituciones regulatorias—, que impactan principalmente sobre la finalidad servicios. En ella, entre 1980 y 1992, se reduce la incidencia en el gasto en un 70%, pasando de explicar del 10% al 3% del total del gasto (-7%).

En una segunda fase —que va de 1992 a 2002—, la incidencia proporcional se mantiene relativamente fija, mientras que, a partir de 2003, se observa una recuperación importante —sube algo más de un 50% hasta los cinco puntos porcentuales del total del gasto—, claro está, sin volver a tener el peso relativo que tenía en 1980 —diferencia entre puntas -5%—.

⁸ Se ha tomado la clasificación del gasto por finalidad y función Administración Centralizada, Descentralizada y Cuentas Especiales, que solo considera los montos transferidos por los sendos Estados provinciales hacia las cajas de jubilaciones —o sea, su déficit—. La clasificación Administración Pública no Financiera considera todo el gasto realizado, incluyendo el que es financiado por los respectivos aportantes a las cajas. En esta forma de cálculo, las erogaciones en Seguridad Social en las provincias que no han transferido sus cajas es del orden del 15% del total del gasto público (nota al pie n.º 1).

Por otro lado, se observa una tendencia menos abrupta pero constante en el descenso en el gasto dirigido a las finalidades producción primaria (-4%) y combustible (-4%).

**Gráfico 5. Evolución de finalidades escogidas^(*)
del gasto en servicios económicos
Consolidado 24 jurisdicciones (1980-2015)
Para total de gasto= 100**



Nota^(*): Producción primaria, energía y combustible; servicios.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de nota al pie n.º 1

5. ¿Y el funcionamiento del Estado?

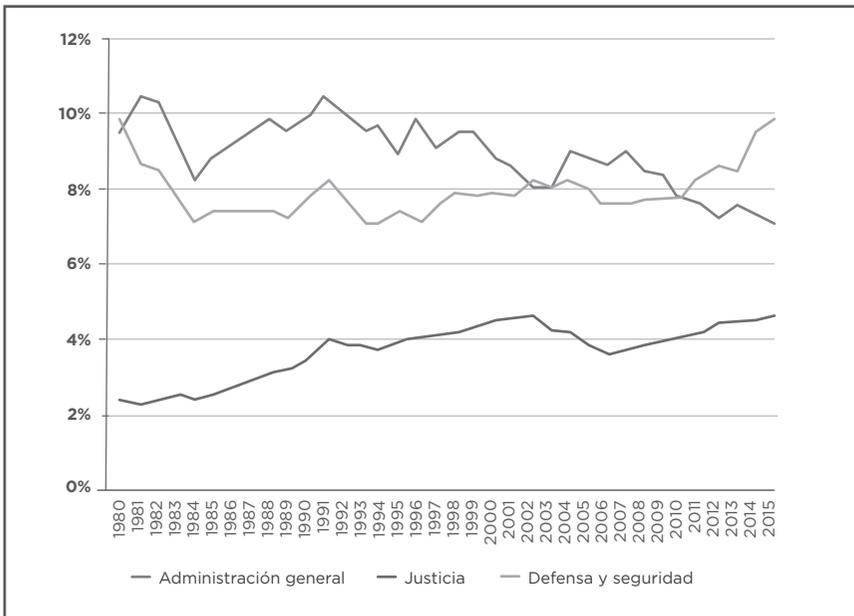
Dentro del gasto destinado al funcionamiento del Estado, más allá de su aparente estabilidad —en 1980 y en 2015 ascendió al 22% del gasto—,

hubo importantes cambios en el peso relativo de las tres finalidades que lo componen.

En primer lugar, y en contra de lo que podría llamarse el sentido común instalado, se observa una constante tendencia al descenso de la administración general (-3%), que, como es sabido, en casi su totalidad se aplica a solventar la planta de empleados del escalafón general.

En ese mismo guarismo, se observa un incremento en la finalidad justicia. El registro es particularmente importante, pues, en términos relativos, es el mayor incremento observado en todo el Estado: su participación proporcional se incrementó en un 150 % pasando del 2 % al 5 % (+3 %).

Gráfico 6. Evolución de finalidades^(*) del gasto en funcionamiento del Estado Consolidado 24 jurisdicciones (1980-2015) - Para total de gasto= 100



Nota^(*): Administración general, justicia; defensa y seguridad.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de nota al pie n.º 1

Con respecto a la finalidad seguridad —más allá de la nomenclatura Defensa y Seguridad, las provincias no tienen fuerzas armadas—, se observa, en una primera etapa, un agudo descenso en ocasión del retorno democrático y el descrédito en que habían caído todas las fuerzas militarizadas del Estado. El incremento posterior, que tiene una aceleración importante a partir de 2010, no puede desligarse de la creciente importancia, que, según las encuestas, la ciudadanía le ha asignado al tema.

Conclusiones

Se ha analizado el gasto público provincial de la Argentina clasificado por función y, eventualmente, por finalidad a lo largo de 35 años, recorriendo tres etapas diferenciadas: desarrollismo, ajuste estructural, populismo o nacional-popular.

Un primer elemento por considerar en estas conclusiones remite al carácter orgánico o episódico de los cambios. En este sentido, uno de los principales hallazgos es que se trata de un patrón estructural —a salvo de anomalías y de situaciones excepcionales—, pues los elementos esenciales en análisis se repiten en todas las 24 jurisdicciones siguiendo una trayectoria que tiende a igualarlas a lo largo de los 35 años.

Uno está tentado a sostener que, en el período en estudio, los gobiernos provinciales tuvieron libertad de acción para tomar decisiones estratégicas en lo que respecta a dos elementos: nivel de endeudamiento y transferencia de las cajas de jubilaciones. En el resto de los grandes rubros encarnados en las funciones, sus chances de acción estuvieron más en el margen que en el comportamiento estructural.

De esta forma, dicho de manera esquemática, todos los elementos que describiremos a continuación responden a un modelo que se repite en todas las provincias.

En esta línea, el patrón estructural más marcado remite a los noventa, cuando se produjo un importante incremento en el gasto social y, simétricamente, una reducción de las erogaciones en servicios económicos.

Si bien, al menos desde el ideario, se pensaban políticas de reforma estatal para reducir en todos los ámbitos la injerencia del Estado, desde el punto de vista del presupuesto, esta no avanzó en igual forma sobre el gasto económico que sobre el social, más bien todo lo contrario: mientras el primero se reducía, el segundo, si bien cambiaba parcialmente su composición, tendía a incrementarse.

La literatura ha sostenido dos razones para esta disparidad entre ideas y hechos:

- La rigidez del gasto social, sostenida por instrumentos garantizados jurídicamente e incorporados como derechos adquiridos en la conciencia de la población.
- El costo social generado por el ajuste estructural, cuya sostenibilidad política ameritó esfuerzos estatales para amortiguarlo.

Dentro del gasto social, es importante remarcar el papel que ocupa el gasto en educación, cultura y ciencia y técnica, que, a lo largo de tres fases —y a partir de transferencias de colegios primarios y secundarios de la Nación a las provincias— llegó a explicar algo menos de un tercio del gasto total.

En el gasto social, un tema que remarcar como anomalía respecto del patrón general es el gasto del sistema previsional. Aquí avanzar en el análisis precisa separar las 14 provincias que han transferido sus cajas de jubilaciones —en donde el gasto es cercano al 0%— de las 10 que no lo han hecho —que aplican a sus respectivos déficits cifras de entre el 1% y el 15% del total del gasto—.

Desde el lado de las funciones, el período post-2003 muestra cambios menos rotundos en la distribución relativa entre el gasto social y el económico. Si bien se observa un primer momento en donde hay una recuperación del gasto en servicios económicos, este se ameseta hacia 2007 y, luego, vuelve a caer paulatinamente. Visto desde las finalidades, hay cierta recuperación del gasto en servicios, en vivienda y, ya en el gasto social, un relanzamiento de educación que se había estabilizado.

En lo que hace al gasto en funcionamiento estatal, más allá de que se mantiene entre puntas la participación relativa —22% en 1980 y 2015—, se observan cambios en la participación relativa de las distintas finalidades. Se destacan dentro de estos cambios la exorbitante evolución del gasto en justicia —se incrementa un 150%— y la recuperación del gasto en seguridad.

Dejamos para el final el análisis de la deuda pública: al menos desde la perspectiva del gasto por finalidad y función, se maneja por cánones totalmente diferenciados de los que son el resto de las funciones.

Estos rangos de variabilidad —y la importancia relativa que puede alcanzar— hacen pensar que debería estudiarse la posibilidad de establecer políticas específicas para que su gestión se despliegue dentro ciertos cánones que no pongan en peligro equilibrios fiscales globales.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. y H. Cao (2012). *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Ariel Editores.
- Asociación de Administradores Gubernamentales (2012). *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, (18), 30, Buenos Aires.
- Blutman, G. (1999). *Orden y desorden en la Reforma del Estado. Cambios en la Argentina entre 1989-1992*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Cao, H. (2007) *Introducción a la Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- y P. Pirez (2002). Una descripción de los Estados Provinciales en los '90. En *Cuadernos de Investigación CEPAS* (12), Buenos Aires, CEPAS/AAG [en línea]. Disponible en <<http://www.asociacionag.org.ar/pdfcepas/cuad12.pdf>> [Consulta: 10 de diciembre de 2018].
- (1999). *Las organizaciones estatales intermedias en la Argentina: el caso de un federalismo centralizado en transición*. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung y CEPAL.

- Carciofi, R. (1990). *La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas*. Documento de trabajo de la CEPAL (36), Buenos Aires, CEPAL.
- Collier, R. y D. Collier (1991). *Shaping the political arena*. New Jersey: Princeton University Press.
- Isuani, A. (2007). *El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable*. Mimeo, Buenos Aires [en línea]. Disponible en <http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/Isuani_EB_Argentino.pdf> [Consulta: 17 de diciembre de 2018].
- Isuani, E. (1991). «Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable?» En Isuani, E; R. Lo Vuolo y E. Tenti Fanfani. *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila, CIEPP, pp. 9-48.
- Mathias, G. y P. Salama (1986). *El Estado sobredesarrollado. De las metrópolis al tercer mundo*. México: Ediciones Era.
- República Argentina, Ministerio de Hacienda, Secretaría de Política Económica (2016). «Gasto Público Consolidado» [en línea]. Disponible en <<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>>. [Consulta: 9 de noviembre de 2018].
- República Argentina, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. «Información presupuestaria» [en línea]. Disponible en <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/info_presupuestaria/gasto_FIN_FUN/fin_fun_juris_serie_APNF.php> [Consulta: 9 de noviembre de 2018].
- República Argentina, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. «Información presupuestaria. Datos de clasificación económica y objeto del gasto» [en línea]. Disponible en <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/info_presupuestaria/presupuestos.php#> [Consulta: 9 de noviembre de 2018].
- O'Connor, J. (1981). *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Editorial Barcelona.
- Oficina Nacional de Presupuesto (2016). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Pública* (6.ª Ed.). Buenos Aires: Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

- Offe, C. (1991). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Oszlak, O. (1994). «Estado y sociedad: las nuevas fronteras». En Kliksberg, B. *El rediseño del perfil del Estado. Una perspectiva internacional*. México: INAP y Fondo de Cultura Económica, pp. 45-79.
- Przeworski, A. y H. Teune (1970). *The logic of comparative social inquiry*. Nueva York: Wiley & Sons.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP.

Cómo citar este artículo

- Cao, H. (2019). «Los cambios en las funciones de los Estados provinciales (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (2), diciembre-marzo, pp. 79-97.

Datos abiertos como política pública dentro del Gobierno abierto

Por *Edgar Ruvalcaba-Gómez**

Resumen

Los datos abiertos (DA) u *open data* se han convertido en un tema de gran relevancia dentro de las administraciones públicas, principalmente cuando se habla de innovación y modernización del sector público. La puesta en marcha de políticas públicas que impulsan el acceso libre a datos está transformando en gran medida los servicios que ofrecen las administraciones y genera un valor público sin precedentes. Este fenómeno se engloba en la idea de Gobierno abierto (GA), asumida como un nuevo modelo de gestión pública. En este sentido, la investigación en que se basa este artículo presenta hallazgos de un estudio sobre la percepción e implementación de los DA desde un enfoque de GA en los gobiernos locales españoles. El objetivo es aproximarse a la percepción de los gestores públicos y analizar dos cuestiones fundamentales: la implantación y el éxito de los DA. En este sentido, se presentan resultados estadísticos descriptivos, lo que permite visualizar y establecer conclusiones sobre el desarrollo que guarda la política de DA en los gobiernos locales españoles.

Palabras clave

Datos abiertos - Gobierno abierto - percepción - gestores públicos - gobiernos locales - España.

Abstract

Open Data (OD) is a topic of high relevance in public administrations, especially when it comes to innovation and modernization of the public sector. The implementation of public policies that promote free access

* Profesor Investigador de la Universidad de Guadalajara (UDG) y del Centro de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA). Adscrito al Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno (IIPPG).

to data are transforming the services offered by governments, as well as generating unprecedented public value. This phenomenon is occurring mainly under the idea of Open Government (OG), an idea that is being assumed as a new model of public management. In this sense, this research presents findings of a study on the perception and implementation of OD from a OG approach in local governments of Spain. The objective of this research is to know the perception of public managers and analyze two fundamental issues: the implementation and success of the OD. In this sense, results are presented as descriptive statistics, which allows visualizing and drawing conclusions about the development of the public policy of OD in Spanish local governments.

Key words

Open Data - Open Government - perception - public managers - Local Governments - Spain.

Introducción

El papel del sistema gubernamental ha venido cambiando considerablemente en respuesta a una nueva realidad social, en una era donde enormes volúmenes de información fluyen en tiempo real. Los datos abiertos (DA) u *open data* constituyen un componente central de las nuevas tecnologías que están revolucionando el sistema gubernamental. Al mismo tiempo, dentro de un enfoque más amplio de la gestión pública, surge el Gobierno abierto (GA), un modelo que busca mayor sintonía con esta nueva realidad y dar rumbo a un sector público que demanda mayor cooperación entre Gobierno y sociedad. La modernización estructural que implica este modelo se manifiesta en prácticas gubernamentales innovadoras.

En los últimos años, se ha presentado una tendencia en los gobiernos de casi todo el mundo y de diferentes niveles jurisdiccionales a liberar y publicar DA, no solo como un medio para generar transparencia y acceso a la información, sino también para impulsar el uso de los datos en nuevas iniciativas que busquen mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Los principales beneficios de la apertura de los datos tienen que ver, por un lado, con la mejora en la calidad democrática, relacionada con el mayor acceso a datos que permiten una participación ciudadana más informada. Por otro lado, el beneficio económico implícito en iniciativas privadas busca agregar valor a la información través de procesos de innovación que generen nuevos productos.

Cuando hablamos de DA, suponemos un contexto de apertura gubernamental animado por una filosofía de acceso libre a determinados datos sin restricción de derechos y con ciertas características que los hacen útiles para los ciudadanos. Los DA se caracterizan por la posibilidad de ser utilizados, reutilizados y redistribuidos con acceso libre por cualquier persona para los fines que estos convengan. Ello supone que la información debe estar disponible integralmente y que debe poder modificarse y descargarse de Internet de una forma conveniente.

La idea de considerar los DA gubernamentales como un tema de estudio ha crecido progresivamente desde 2008 cuando Murray-Rust (2008) comenzó a estudiarlo desde una perspectiva académica y práctica. Sin embargo, aumentó de manera significativa su relevancia cuando, un año después, se lanzaron diversas plataformas de DA, lo que abrió una nueva ventana a la información gubernamental y agregó características de gran potencial y valor público.

En este contexto, el presente trabajo analiza los hallazgos de un estudio sobre la percepción e implementación de los DA desde un enfoque de GA en localidades españolas con más 50 000 habitantes. La investigación en que se basa este *paper* tuvo como objetivo conocer qué perciben los gestores públicos responsables de impulsar las políticas de DA y GA a través del análisis de dos cuestiones fundamentales: por un lado, si los ayuntamientos publican DA en formato reutilizable, que los ciudadanos puedan editar y tratar. Y, por otro lado, cuál es la percepción sobre el éxito de la implementación de acciones de DA en los ayuntamientos. A tal efecto, se presentan los hallazgos del estudio a modo de gráficas descriptivas para visualizar los resultados y poder inferir cuál ha sido el desarrollo de la política de DA en los gobiernos locales españoles en lo que respecta a su implantación y resultados.

En la siguiente sección, se presenta un marco teórico-conceptual en el que se debate principalmente el concepto de DA a la luz de la literatura examinada para la investigación. Luego, se desarrolla la metodología y la estrategia analítica en la que se desarrolla el proceso de obtención de los datos en función de los interrogantes y variables consideradas en el estudio. Se describen y discuten los hallazgos obtenidos a partir de la encuesta realizada a los gestores públicos locales en España. Por último, se plantean algunas conclusiones generales del estudio.

1. Marco teórico-conceptual

El tema de DA ha emergido de manera disruptiva dentro de la era de la información. Y en años recientes, los DA aparecen muy vinculados a la investigación en materia de GA, lo que dio lugar a un crecimiento considerable dentro de la literatura sobre esta cuestión. En la actualidad, los DA se han convertido en un pilar básico para materializar las estrategias de apertura gubernamental (Attard *et al.*, 2015; Barry y Bannister, 2014; Conradie y Choenni, 2014; Janssen *et al.*, 2012; Kassen, 2013; Khayyat y Bannister, 2015; Linders, 2013; Luna-Reyes *et al.*, 2014; Mellouli, 2014; Puron-Cid *et al.*, 2012, Sayogo y Pardo, 2013; Safarov *et al.*, 2017; Whitmore, 2014; Yang *et al.*, 2014; Zuiderwijk y Janssen, 2014; Zuiderwijk *et al.*, 2018). Si bien se lo ha asociado al concepto y la filosofía de GA, logró desvincularse conceptualmente de los tres pilares originales en que se funda este último, en virtud de que desarrolla una función estratégica diferente.

En tal sentido, corresponde precisar que el GA va más allá de la transparencia como simple hecho de revelar información, ya que, según cómo la revele, condicionará el potencial y la capacidad de utilizarla. Es decir, la transparencia no basta para lograr gobiernos abiertos, puesto que es indispensable que surjan incentivos participativos que promuevan la colaboración entre Gobierno y sociedad civil organizada, y es ahí donde los DA juegan un papel interactivo con la sociedad. El GA es un modelo innovador de apertura en la gestión pública que permite que diferentes actores actúen en la coproducción de políticas públicas.

Los elementos básicos o pilares del GA han dado lugar a un intenso debate en el que varían las perspectivas de los investigadores y los estudios que los respaldan. Diversos autores se refieren al GA como un tema en desarrollo y con poca investigación (Criado *et al.*, 2018; Lee y Kwak, 2012; Oszlak y Kaufman, 2014). Algunos estudios propician incluir una conceptualización más compleja, más allá de coincidir en la consideración de la transparencia, la participación y la colaboración como los tres pilares en que se funda el GA. (Lathrop y Ruma, 2010; Lee y Kwak, 2012). Otros estudios más recientes señalan que los DA tienen características diferentes e independientes de la cuestión de la transparencia (Abu-Shanab, 2015; Ruvalcaba-Gómez *et al.*, 2018; Williamson, y Eisen, 2016; Wirtz, 2016).

Los DA configuran un recurso importante cada vez más explotado por personas y organizaciones que, con diferentes tipos de datos gubernamentales, ponen en práctica su uso. Para definir qué es un portal de DA, Kassen (2013: 508), menciona que «el proyecto gubernamental de datos abiertos puede describirse como un portal *web* oficial, lanzado a nivel federal o local, destinado a hacer que ciertos tipos de conjuntos de datos gubernamentales sean accesibles públicamente a través de Internet en un formato legible por un ordenador» (Traducción del editor). Aquí encontramos una descripción simple y pragmática del tema para entender fácilmente la lógica de los DA dentro de los gobiernos. Se ha definido el *open data* como «un movimiento que promueve la liberación de datos, generalmente no textuales y en formatos reutilizables como CSV (*comma-separated values*), procedentes de organizaciones diversas» (Peset *et al.*, 2011: 165).

Partiendo de la premisa de que la información pública es propiedad de todos los ciudadanos y que debe gozar de accesibilidad, se trata de concebir la forma de materializar dicha idea, aunque muchas veces los gobiernos no tienen capacidad para producir todo el valor social que los datos pueden ofrecer. Los ciudadanos o las empresas pueden hacer uso de esos datos para generar valor y servicios. De este modo, los DA cumplen una función que va más allá de la simple transparencia o la rendición de cuentas, pues se convierten en herramientas asequibles y útiles a la sociedad.

Hoy en día, las políticas de DA tienen el potencial de incentivar la participación y la interacción de los gobiernos con múltiples sectores y también contribuyen a una mayor integración social, donde los datos se ofrecen en igualdad de condiciones para estimular el crecimiento económico y propiciar otros beneficios sociales (Chatwin y Arku, 2017; Ruvalcaba-Gómez, 2017; Sandoval-Almazán *et al.*, 2012; Zhao y Fan, 2018; Zuiderwijk y Janssen, 2014).

Permanentemente, surgen iniciativas de DA no solo a nivel nacional, sino también en niveles supranacionales, como es el caso de la Unión Europea. Incluso en los niveles subnacionales pueden encontrarse innumerables casos, entre los que pueden mencionarse el de Vancouver (<http://data.vancouver.ca/datacatalogue/cityStreets.htm>), San Francisco (<https://datasf.org>) y el de New York (<https://nycopendata.socrata.com>), pioneros en este campo.

Un concepto planteado en la literatura que da mucho sentido a la apertura de los datos es el de interoperabilidad. Esta implica el desarrollo de habilidades de diversos sistemas y organizaciones para trabajar de manera coordinada, de modo que puedan integrarse diferentes conjuntos de datos. Un estudio reciente de Petrušić, Segedinac y Konjović (2016) ha intentado proyectar un modelo sistemático basado en un análisis ontológico del GA que establece como principales componentes la arquitectura abierta, datos abiertos y estándares abiertos. Esto confirma la relevancia de los DA dentro del modelo de GA.

En los últimos años, el papel y la relevancia de los DA han sido objeto de análisis teóricos y de estudios empíricos; las iniciativas que se han puesto en marcha en tal sentido han destacado diversos aspectos de su valor. En la lógica del modelo de GA, el objetivo es lograr multiplicar la cooperación entre Gobierno y sociedad, en aras de lograr mayor transparencia y democracia. Los DA no solo mejoran la transparencia y la rendición de cuentas de un Gobierno, sino que también pueden generar beneficios económicos y soluciones innovadoras para el avance de la comunidad, así como apoyar las funciones de las administraciones públicas. Además, estos beneficios pueden lograrse simplemente publicando y reutilizando datos que ya se han producido en el Gobierno.

Sobre la base de lo anterior, es posible suponer que las dos razones principales que motivan a los gobiernos a publicar DA son a) el desarrollo de la calidad democrática y b) el desarrollo de la economía. Con respecto a la primera razón, los gobiernos explotan las iniciativas de DA para dar acceso a la información y ser más transparentes. La segunda permite el crecimiento de la información y la generación de valor social y emprendedor. Si bien los datos confidenciales o personales no pueden compartirse por una protección jurídica, otros pueden tener un valor económico para empresas o individuos si se explotan. En este sentido, la publicación de datos de tráfico, meteorológicos, presupuestarios, geoespaciales y geográficos, por ejemplo, brinda a los consumidores la oportunidad de crear nuevos servicios, que, además de ser rentables, también pueden promover el bien común.

3. Metodología

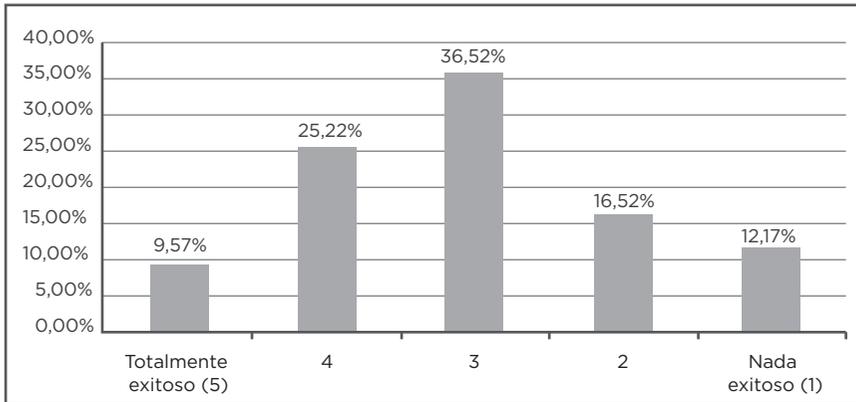
En este apartado, se explican cuáles son los métodos, las técnicas de investigación y la estrategia analítica empleados para examinar la percepción de éxito e implementación efectiva de DA en los gobiernos locales españoles de acuerdo con la perspectiva de los funcionarios públicos. Particularmente, se busca analizar las percepciones de los servidores públicos responsables de las políticas de GA y DA, con el fin de comprender mejor de qué manera están evaluando este fenómeno. Para lograr los objetivos, se han establecido las siguientes preguntas de investigación:

- Pregunta de investigación 1: ¿Los Ayuntamientos publican datos abiertos en formato reutilizable, que puedan ser editados y tratados por parte de los ciudadanos?
- Pregunta de investigación 2: ¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de datos abiertos en los ayuntamientos?

El estudio utiliza como técnica de recolección de datos un cuestionario construido con base en la revisión sistemática de la literatura (Criado, Ruvalcaba-Gómez y Valenzuela, 2018). El cuestionario fue aplicado en 146 municipios españoles, seleccionados por ser los que cuentan con más de 50 000 habitantes. De esta muestra y su aplicación, se obtuvo un total de 115 respuestas validas (79%). El criterio de selección de este universo de gobiernos locales se sustenta en el número de habitantes de cada municipio. Se buscó obtener la muestra de los municipios más poblados de España en razón de que estos son los que disponen de mayor cantidad de recursos para desarrollar una infraestructura de gestión y llevar a cabo políticas de GA.

El cuestionario se dirigió a los responsables directivos de las políticas de GA de los ayuntamientos durante abril de 2016 y julio de 2016. Para seleccionar a los servidores públicos pertinentes a efectos de publicar el cuestionario, se realizó una minuciosa búsqueda a través de los sitios *web* institucionales de cada ayuntamiento para determinar las áreas de Gobierno vinculadas a esquemas de gestión en materia de GA y DA. Adicionalmente, se estableció contacto vía telefónica, y se corroboraron las identidades de los funcionarios responsables de impulsar y gestionar las políticas en cada municipio.

Como estrategia de abordaje, se planteó un análisis basado en la dimensión de datos abiertos vinculada a las dos preguntas de investigación que se establecieron de forma expresa en el cuestionario. Estas preguntas se encuentran relacionadas a las variables presencia de DA y nivel de éxito, respectivamente. Las interrogantes se expresan a través del formato de respuesta de opción múltiple y de escala Likert. Para relacionar las dimensiones del estudio con las preguntas del cuestionario y las variables analizadas, se presenta la siguiente estrategia analítica que puede observarse en la Gráfico 1.

Gráfico 1. Estrategia analítica

Fuente: Elaboración propia

4. Hallazgos

En esta sección se establecen los resultados del cuestionario aplicado. Los hallazgos se centran en un aspecto de la apertura gubernamental, referido al desarrollo de acciones de apertura de datos en los gobiernos locales, incluyendo el formato de los datos planteado, así como la percepción sobre el éxito en la implantación concreta dentro de sus organizaciones. Se pretende ofrecer una visión sobre los DA dentro de las administraciones locales españolas, ya que, hasta ahora, se dispone de una mera consideración de la existencia o no de portales de DA.

Presencia de los DA

En la dimensión de DA, se preguntó sobre la presencia de estos dentro de los gobiernos locales (Cuadro1). En este sentido, se plantearon cuatro opciones de respuesta: a) Sí; b) No; todavía no está previsto; c) No, pero está previsto desarrollarlo en menos de un año; y d) No lo sé. Los gestores públicos que respondieron el cuestionario solo tenían la posibilidad de seleccionar una de las cuatro opciones. De esta forma, fue posible

identificar el avance que existe en la publicación de los DA en formato reutilizable por parte de los ayuntamientos españoles.

En concreto, se ha revelado que poco más de la mitad, un 51% de los consultados, manifiesta publicar DA en formato reutilizable y editable. Un 31 % de los ayuntamientos respondió que no cuentan aún con esa acción, pero que está previsto desarrollarla en menos de un año. Adicionalmente, un 16 % respondió que todavía no está previsto desarrollar una política de DA; y un 2 % indicó su desconocimiento sobre esta cuestión.

Cuadro 1. Presencia de los DA

¿Su Ayuntamiento publica datos abiertos en formato reutilizable, que puedan ser editados y tratados por parte de los ciudadanos? (N= 115)

Dimensión del estudio	Preguntas relacionadas con la dimensión	Variables
Datos abiertos	¿Su Ayuntamiento publica datos abiertos en formato reutilizable que puedan ser editados y tratados por parte de los ciudadanos?	Presencia de datos abiertos
	¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de datos abiertos en su Ayuntamiento?	Nivel de éxito

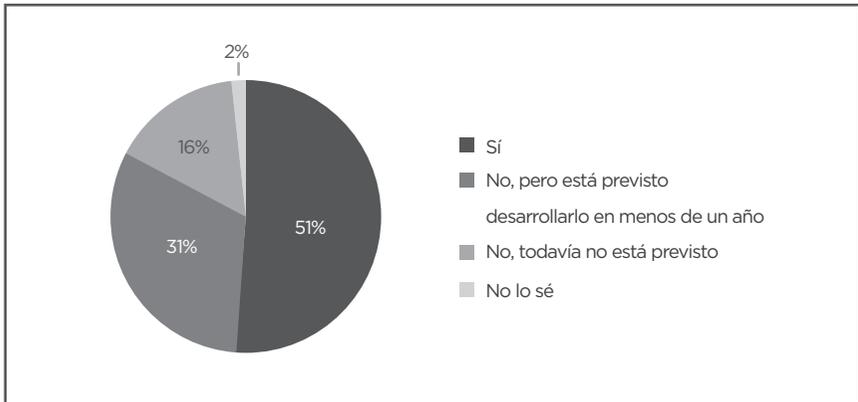
Fuente: Elaboración propia

Los datos obtenidos muestran un alto porcentaje de ayuntamientos que aún no implementan acciones de DA, lo que nos habla de una política en fase emergente, ya que un porcentaje considerable de ayuntamientos están en vía de desarrollar políticas de este tipo. Cabe mencionar que el poner en acción estrategias de DA implica un proceso de recolección y sistematización de datos que muchas de las administraciones locales no tienen a su disposición.

Nivel de éxito (DA)

Así como se obtuvieron datos sobre la percepción de éxito en relación con el GA, transparencia y participación ciudadana, también se consideró pertinente consultar el grado de éxito logrado en la implementación de acciones de DA. Vale la pena contrastarlos porque los resultados resultan llamativos. Para construir las opciones de respuesta, se utilizó una escala Likert de 1 a 5, en cuyos extremos 1 correspondía a «nada importante» y 5 a «totalmente importante». Los gestores públicos que respondieron el cuestionario solo tenían la posibilidad de seleccionar un nivel dentro de la escala, y los resultados obtenidos se muestran en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Percepción del éxito de las acciones de DA
¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de datos abiertos en su Ayuntamiento? (N= 115)



Fuente: Elaboración propia

Las respuestas indican una alta concentración en la mitad de nuestro parámetro de medida (3) con 36,52%, mientras que las dos opciones más exitosas no alcanzan en conjunto el 35%; y, de ellas, la correspondiente al valor 5 (éxito total) no alcanza el 10%. En sentido opuesto, un número bastante elevado de ayuntamientos se autoubica en las dos opciones de menor éxito, de los cuales más del 12% se incluyen en la categoría 1 (nada exitoso).

A partir de los resultados del estudio de Criado y Ruvalcaba-Gómez (2016) sobre Gobierno abierto, se aprecia que la percepción de éxito de los DA es muy baja en comparación con otras materias, como la transparencia y la participación ciudadana. Esto representa un llamado de atención para se promueva un mayor esfuerzo en materia de DA en las administraciones públicas locales de España. También puede hipotetizarse que las acciones de DA suponen un mayor esfuerzo de implementación para llegar a materializarse exitosamente.

Conclusiones

En este artículo, se han presentado algunos resultados descriptivos del estudio sobre las percepciones de los DA en los gobiernos locales de España desde un enfoque de GA. El trabajo desarrolla teóricamente el concepto y ofrece datos empíricos que permiten plantear algunas conclusiones que tienen implicaciones prácticas para las administraciones públicas locales, sobre todo, por su estrecho vínculo con la innovación pública.

El estudio realizado permite aproximarnos a la realidad de las políticas públicas de DA en el ámbito de las administraciones locales españolas. En concreto, este análisis permitió observar algunos aspectos del proceso de implementación de acciones de apertura de datos gubernamentales en este ámbito. Los datos ofrecen evidencias acerca del porcentaje de ayuntamientos que publican DA en formato reutilizable, que puedan ser editados y tratados por parte de los ciudadanos. Asimismo, permiten estimar la percepción de los responsables de implementar acciones de DA en los ayuntamientos.

Con relación al avance en la adopción de una nueva perspectiva de gobernanza pública que impulsa los DA, el análisis permite observar un rasgo de las políticas públicas de innovación que se están implementando con la concepción del GA. Los datos confirman que el impulso a la apertura de datos se encuentra en una fase emergente en cuanto a su implementación entre los gobiernos locales españoles.

Respecto a la percepción del éxito en la materia, por un lado, los resultados indican una incipiente incorporación de los DA en los procesos de promoción de políticas de GA. Esto refleja que el GA requiere planificar estratégicamente de cara a lograr una traducción de la retórica y discursos políticos en acciones de política pública con valor social que promuevan la explotación de los datos públicos. Por otro lado, este mismo fenómeno puede entenderse desde la lógica del buen gobierno, de manera que la incorporación de iniciativas de DA también puede interpretarse como una búsqueda de legitimidad ante los problemas de opacidad y la percepción de corrupción de la ciudadanía.

No hay duda sobre la relevancia y trascendencia actual de los DA en los gobiernos y otros sectores sociales. Las políticas de DA que impulsan muchas administraciones públicas experimentan una serie de obstáculos culturales que les impiden alcanzar su máximo potencial. En este sentido, existen gobiernos que no tienen la voluntad política de abrir los datos, y, en otros casos, se carece del recurso humano capacitado para instrumentalizar portales de DA. Por otro lado, existen casos en los que se percibe que la apertura de datos en un Gobierno requiere una gran cantidad de recursos y esfuerzos, o que la publicación de datos del Gobierno podría resultar contraproducente. Sin embargo, estas concepciones están cambiando paulatinamente en todo el mundo, debido a la presión de la sociedad civil y el isomorfismo institucional.

La idea positivista sobre los beneficios de los DA señala que, al liberarse los datos, se producirá crecimiento económico, mejoras en la democracia y mejores servicios públicos. Esta idea de *abrir por defecto* tiene sentido y ha cobrado gran peso dentro de la sociedad civil que demanda más apertura democrática a los gobiernos (Carrara *et al.*, 2015; Hossain *et al.*, 2015). Sin embargo, existen algunas restricciones legales que limitan la apertura de datos, debido a la protección de datos personales y a cuestiones de seguridad. También es importante reflexionar sobre el fenómeno de los DA utilizando enfoques teóricos que permitan comprender los procesos de desarrollo e implementación, con el fin de obtener evidencias sobre la apertura y calidad de los datos en un enfoque de GA.

Los DA tienen un potencial tan elevando que se ha llegado hablar de una revolución de datos (Melamed, 2014), lo que implica un cambio disruptivo en la agenda de los gobiernos. Esta transformación podría llegar a tener efectos negativos si se llegara a salir de control, ya que, en la actual era de la información, el acceso y manipulación de los datos constituye un inapreciable recurso de poder. Muchas sociedades han pasado a depender de sistemas tecnológicos que trabajan con datos, y aunque el tema de su protección ha cobrado mucho auge en un sentido normativo, existen intereses económicos y políticos capaces de desviarlos de loables fines de interés general. Considerando el peligro e inseguridad implícitos en el manejo de datos orientados a aplicaciones espurias, es necesario —aunque complejo— evaluar cuidadosamente qué tipo de datos y qué grado de apertura resultan convenientes desde la perspectiva del interés general de la sociedad.

Analizando las tendencias en la gestión pública (Criado, 2016), es posible inferir que la adopción de una nueva perspectiva de gobernanza pública que impulsa los DA está provocando cambios en las políticas públicas de innovación, las cuales se están implementando en la concepción de un modelo de GA. Aunque el impulso a la apertura de datos se encuentra en una fase emergente en cuanto a su implementación entre los gobiernos, su desarrollo ha sido disruptivo para los procesos de gestión pública. Como derivación del análisis realizado, cabe destacar la importancia de incorporar plataformas digitales que establezcan bases de datos estructuradas y organizadas para el uso de los ciudadanos. También es importante analizar el fenómeno de los DA utilizando enfoques teóricos que permitan comprender los procesos de desarrollo e implementación, con el fin de obtener evidencias sobre la apertura y calidad de los datos en un enfoque de GA.

Referencias bibliográficas

Attard, J.; F. Orlandi; S. Scerri y S. Auer (2015). «A systematic review of open government data initiatives». En *Government Information Quarterly*, 32, (4), pp. 399-418.

- Barry, E. y F. Bannister (2014). «Barriers to open data release: A view from the top». En *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 19, (1), pp. 129-152
- Carrara, W.; W. S. Chan; S. Fischer y E. van Steenbergen (2015). *Creating Value through Open Data: Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources*.
- Chatwin, M. y G. Arku (2017). «Beyond Ambiguity: A Practical Framework for Developing and Implementing Open Government Reforms». En *JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government*, 9, (1), pp. 52-78.
- Conradie, P. y S. Choenni (2014). «On the barriers for local government releasing open data». En *Government Information Quarterly*, 31, (1), pp. S10-S17.
- Criado, J. I. (2016). «Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública?» En *Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas* (pp. 22-48). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- y E. A. Ruvalcaba-Gómez (2016). *¿Qué es y qué se entiende por Gobierno Abierto? Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español*. Madrid: Laboratorio de Gobierno para la Innovación Pública.
- y R. Valenzuela (2018). «Revisiting the Open Government Phenomenon. A Meta-Analysis of the International Literature». En *JeDEM, eJournal of eDemocracy and Open Government*, 10, (1), pp. 50-81.
- Hossain, M. A.; Y. K. Dwivedi y N. P. Rana (2015). «State of the Art in Open Data Research: Insights from Existing Literature and a Research Agenda». En *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 9392.
- Janssen, M.; Y. Charalabidis y A. Zuiderwijk (2012). «Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government». En *Information Systems Management*, 29, (4), pp. 258-268.

- Kassen, M. (2013). «A promising phenomenon of open data: A case study of the Chicago open data project». En *Government Information Quarterly*, 30, (4), pp. 508-513.
- Khayyat, M. y F. Bannister (2015). «Open data licensing: More than meets the. Information Polity». En *The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 20, (4), pp. 231-252.
- Lathrop, D. y L. Ruma (2010). *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. O'Reilly Media, Inc.
- Lee, G. y Y. H.Kwak (2012). «An open government maturity model for social media-based public engagement». En *Government Information Quarterly*, 29, (4), pp. 492-503.
- Linders, D. (2013). «Towards open development: Leveraging open data to improve the planning and coordination of international aid». En *Government Information Quarterly*, 30, (4), pp. 426-434.
- Luna-Reyes, L. F.; J. C. Bertot y S. Mellouli (2014). «Open government, open data and digital government». En *Government Information Quarterly*, 31, (1), pp. 4-5.
- Melamed, C. (2014). *A World That Counts Mobilisation the Data Revolution for Sustainable Development*. New York.
- Mellouli, S.; L. Luna-Reyes y J. Zhang (2014). «Smart government, citizen participation and open data». En *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 19, (1), pp. 1-4.
- Murray-Rust, P. (2008). Open data in science. *Serials Review*, 34(1), pp. 52-64.
- Oszlak, O. y E. Kaufman (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto*. Red Gealc, OEA, IDRC.
- Peset, F.; A. Ferrer-Sapena y I. Subirats-Coll (2011). «Open data y linked open data: su impacto en el área de bibliotecas y documentación». En *El profesional de la información*, 20, (2), pp. 164-172.
- Petrušić, D.; M. Segedinac y Z. Konjović (2016). «Semantic modelling and ontology integration of the open government systems». En *Tehnički vjesnik*, 23, (6), pp. 1631-1641.
- Puron-Cid, G.; J. R. Gil-García y L. F. Luna-Reyes (2012). «IT-enabled policy analysis: New technologies, sophisticated analysis and open data for better government decisions». The 13th Annual

- International Conference on Digital Government Research, pp. 97-106.
- Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2017). «Perceptions about the Concept and Benefits of Open Government in Local Governments in Spain». The 10th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (pp. 594-597). ACM.
- J. I. Criado y J. R. Gil-García (2018). «Discussing open government as a concept: a comparison between the perceptions of public managers and current academic debate». The 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age (p. 71). ACM.
- Safarov, I.; A. Meijer y S. Grimmelikhuijsen (2017). «Utilization of open government data: A systematic literature review of types, conditions, effects and users». En *Information Polity*, 22, (1), pp. 1-24.
- Sandoval-Almazán, R.; J. R. Gil-García; L. F. Luna-Reyes; D. E. Luna; Y. Rojas-Romero (2012). «Open government 2.0: citizen empowerment through open data, web and mobile apps». 6th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (pp. 30-33). ACM.
- Sayogo, D. S. y T. A. Pardo (2013). «Exploring the determinants of scientific data sharing: Understanding the motivation to publish research data». En *Government Information Quarterly*, 30, Supplement, 1(0), pp. S19-S31.
- Veljković, N.; S. Bogdanović-Dinić y L. Stoimenov (2014). «Benchmarking open government: An open data perspective». En *Government Information Quarterly*, 31, (2), pp. 278-290.
- Whitmore, A. (2014). «Using open government data to predict war: A case study of data and systems challenges». En *Government Information Quarterly*, 31, (4), pp. 622-630.
- Williamson, V. y N. Eisen (2016). *The impact of open government: Assessing the evidence*. The Brookings Institution.
- Wirtz, B. W.; R. Piehler; M. J. Thomas y P. Daiser (2015). «Resistance of Public Personnel to Open Government: A cognitive theory view of implementation barriers towards open government data». En *Public Management Review*, pp. 1-30.

- Yang, T.; T. Pardo y Y. Wu (2014). «How is information shared across the boundaries of government agencies? An e-government case study». En *Government Information Quarterly*, 31, (4), pp. 637-652.
- Zhao, Y. y B. Fan (2018). «Exploring open government data capacity of government agency: Based on the resource-based theory». En *Government Information Quarterly*, 35, (1), pp. 1-12.
- Zuiderwijk, A. y M. Janssen (2014). «Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison». En *Government Information Quarterly*, 31, (1), pp. 17-29.
- y C. Davis (2014). «Innovation with open data: Essential elements of open data ecosystems». En *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 19, (1), pp. 17-33.

Cómo citar este artículo

Ruvalcaba-Gómez, E. (2019). «Datos abiertos como política pública dentro del Gobierno abierto». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (2), diciembre-marzo, pp. 99-116.

La regulación y el control de la seguridad de presas en la Argentina

Por *Sebastián Martín Juncal**

Resumen

La prevención, mitigación y reparación de las catástrofes naturales y antrópicas se sustentan en una adecuada regulación, fiscalización y control de la infraestructura crítica de la sociedad. Las presas, diques y embalses son obras de primordial importancia, por lo cual sus condiciones de seguridad deben ser óptimas en todo momento para gestionar adecuadamente el riesgo y la emergencia. El análisis de la regulación y fiscalización de su seguridad en la Argentina evidencia falencias relacionadas, principalmente, con su marco normativo, el diseño regulatorio, la imprecisa delimitación de responsabilidades entre jurisdicciones, la multiplicidad de dimensiones involucradas, y la escasez de capacidades y recursos.

Palabras clave

Seguridad de presas – marco regulatorio – recurso hídrico – hidroelectricidad.

Abstract

The prevention, mitigation and rehabilitation of natural and anthropic catastrophes are based on an adequate regulation, audit and control of the critical infrastructure of society. Due to its importance the security conditions of dams and reservoirs must be permanently optimal for an adequate management of risk and emergency. The analysis of the regulation and control of its security in Argentina shows weaknesses related to its normative framework, regulatory design, the imprecise delimitation of responsibilities among jurisdictions, the multiplicity of dimensions involved, and the scarcity of capacities and resources.

* Investigador del Área Política y Gestión Pública del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Profesor de la Universidad del Salvador (USAL).

Key words

Dam safety – regulatory framework – water resources – hidroelectricity.

Introducción

El reciente colapso de una represa de relave minero en el municipio de Brumadinho (Minas Gerais, Brasil) puso nuevamente en la agenda pública de ese país —y por efecto contagio, en el resto del mundo— la cuestión de la seguridad de las presas, en particular de las vinculadas con la minería.

Considerada una de las peores catástrofes del país —110 víctimas fatales hasta el momento y 238 personas desaparecidas, además de impactos sociales, económicos y ambientales mayúsculos—, es la segunda de este tipo en poco tiempo. En noviembre de 2015, la presa de relave de la minera Samarco, situada en el municipio de Mariana, también en el estado de Minas Gerais, sufrió una rotura. La nueva catástrofe ocurrió pese a que el dique I de la mina Córrego de Feijão había sido auditado el 10 de enero para certificar su seguridad, y a que la empresa alemana TÜV SÜD había garantizado su estabilidad en septiembre de 2018; es decir que, en el último tiempo, se aplicaron regulaciones para garantizar su seguridad. Por tanto, este evento manifiesta la incertidumbre sobre las condiciones de seguridad que presentan ciertas obras de infraestructura crítica.

Si bien este tema no es nuevo, ya que, reiteradamente, un gran número de países e inclusive organismos internacionales alertan sobre los ingentes recursos que requiere la rehabilitación y conservación de la infraestructura crítica, solo en caso de catástrofes, vuelve a estar presente en la opinión pública. Sin duda, el abordaje espasmódico de esta cuestión es parte del problema que limita las posibilidades de resolverlo.

Para revertir esta situación, se requiere, como mínimo, realizar un diagnóstico pormenorizado del estado de situación de la infraestructura —en este caso, de las presas de todo tipo— y, luego, disponer de una política planificada y sistemática de recuperación y mantenimiento

preventivo de las obras, comenzando por la aplicación de recursos a aquellas en estado más crítico. En el presente artículo, nos proponemos esbozar las características de la regulación de la seguridad de presas, diques y embalses en la Argentina y sus condiciones actuales de seguridad.

1. Las presas, diques y embalses en la Argentina

La construcción y operación de las presas argentinas guarda similitudes con la propia historia del Estado argentino y la evolución del sistema federal de gobierno. Originalmente, las provincias desarrollaron su propia gestión del recurso hídrico en función de las necesidades emergentes de su desarrollo económico y sus características hidrológicas. Para el caso de las grandes obras hidráulicas —presas de embalse, diques niveladores y derivadores—, la envergadura de los proyectos hizo que el Estado nacional cobrara un papel predominante hacia finales del siglo XIX. Hasta entonces, las obras significativas estaban en manos de ingenieros extranjeros que eran verdaderos pioneros, los cuales eran contratados específicamente, como, por ejemplo, los de la Escuela de Puentes y Caminos de París. A partir de entonces, el Departamento de Ingenieros de la Nación (1870-1909), la Dirección General de Irrigación (1909-1944), Obras Sanitarias de la Nación (1912-1944) y la Administración Nacional del Agua (1944-1947) fueron las instituciones que desarrollaron sucesivamente las obras construidas por el Estado nacional hasta la creación de la Dirección General de Agua y Energía Eléctrica (AyEE) el 14 de febrero de 1947 (Decreto N.º 3967/1947) mediante la fusión de la Dirección General de Irrigación del Ministerio de Obras Públicas y la Dirección de Centrales Eléctricas del Estado. Entre 1870 y 1947, el Estado nacional construyó catorce presas de embalse, mientras que la provincia de Córdoba, cuatro; y la provincia de Salta, tres, lo que pone en evidencia el papel predominante del Estado nacional.

Hasta el momento de la creación de AyEE, las necesidades de riego y control de crecidas eran el fundamento predominante para realizar las obras, lo que evidenciaba una orientación hídrica en la concepción y ejecución de la infraestructura. La AyEE fue la manifestación institucional más clara del inicio de

un cambio en el uso predominante que se pretendía de las futuras obras. A tono con las necesidades energéticas emergentes de la orientación industrialista del Gobierno peronista, se tomó la decisión de recomponer el servicio eléctrico concentrando en SEGBA y AyEE, un sector que, hasta entonces, se encontraba disperso, sobre todo, en empresas privadas de capital extranjero. En materia de presas, diques y embalses, la hidroelectricidad pasó a ser un elemento central para la realización de nuevas obras. Posteriormente, AyEE comenzó a celebrar acuerdos y convenios de tenencia y uso con las provincias, y descentralizó la generación eléctrica a través de transferencias de las obras en funcionamiento. En 1957, mediante el Decreto Ley N.º 14 007/1957, AyEE fue convertida en Empresa del Estado y, en 1977, mediante el Decreto N.º 3907/1977, en Sociedad del Estado. Hacia fines de la década de los sesenta, apareció un nuevo actor en el sector: la Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. (HIDRONOR), creada por el Gobierno nacional mediante el dictado de la Ley N.º 17 318, de 1967, con participación mayoritaria del Estado nacional, y que tomaría a su cargo el proyecto del Chocón, originalmente concebido por AyEE, así como la mayoría de los proyectos de la Patagonia.

El golpe de Estado de 1976 señaló el comienzo del declive del Estado nacional como promotor de la gestión del recurso hídrico. Apoyándose en la Ley N.º 18586, del 6 de febrero de 1970 (B.O. 26 de febrero de 1970)¹, que transfería organismos nacionales en jurisdicción provincial a las provincias, el 3 de diciembre de 1979, la dictadura militar dictó la resolución conjunta del Ministerio de Economía N.º 1332 y del Ministerio del Interior N.º 9, por la cual AyEE debía transferir sin cargo a partir del 1 de enero de 1980 la totalidad de los servicios de riego y parte de sus servicios eléctricos —distribución, líneas de subtransmisión y centros de generación menores no comprometidos en sistemas interprovinciales de interconexión—. Esta primera etapa de desmantelamiento de las empresas públicas entraría en un breve *impasse* con el retorno de la democracia.

¹ Previamente, la Ley N.º 14 793, del 13 de enero de 1959 (B.O. 16 de enero de 1959), había aprobado el contrato establecido por el Decreto N.º 10633/1958, del 28 de noviembre de 1958, de transferencia a gobiernos provinciales «en las condiciones que oportunamente se convengan, las centrales, sistemas eléctricos y tranviarios y demás bienes ubicados en sus respectivas jurisdicciones».

La sanción de la Ley de Reforma del Estado N.º 23 696, del 17 de marzo de 1989 (B.O. 23 de agosto de 1989), dio inicio a una nueva etapa en la organización de las dos empresas antes mencionadas, al declarar en estado de emergencia a los organismos públicos nacionales y, entre otras cuestiones, dispuso la posibilidad de privatizar las empresas del Estado. En noviembre de 1989, se firmó el Pacto Federal Eléctrico, el cual presentaba un esquema para el reordenamiento institucional basado en la formación de una empresa federal de energía eléctrica, merced a la fusión de AyEE, HIDRONOR y otras generadoras del nivel nacional.

Pero dicha intención inicial fue modificada. Los entonces interventores de SEGBA, AyEE e HIDRONOR implementaron la decisión del Gobierno de Carlos Menem de privatizar las empresas de generación, transporte y distribución, en sintonía con la orientación general de su Gobierno. El Decreto N.º 2394/1992, del 15 de diciembre de 1992 (B.O. 21 de diciembre de 1992), declaró a dichas empresas en estado de liquidación y disolución. En AyEE, el proceso de privatización fue desarmando paulatinamente las capacidades de gestión, como evidenciaba la acelerada reducción del personal. Por el lado de HIDRONOR, el proceso de asignación de los activos, pasivos y personal a los consorcios adjudicatarios de las concesiones comenzó en 1993. Las primeras centrales concesionadas fueron los complejos Alicurá, El Chocón, Cerros Colorados y Piedra del Águila, y, dos años después, en 1995, se dispuso la privatización de la Hidroeléctrica Pichi Picún Leufú S.A. —en proceso de construcción—. A estas primeras presas, siguió la concesión de obras a lo largo de todo el país; en 1996, se terminó el complejo Cabra Corral en Salta. La Resolución MEyOySP N.º 394/1996, del 13 de marzo de 1996 (B.O. 26 de marzo de 1996), dio por terminado el período de intervención de AyEE e HIDRONOR y declaró ambas empresas disueltas y en estado de liquidación.

El resultado de este proceso paulatino y progresivo de transferencia de las presas, diques y embalses desembocó en una dispersión y fragmentación de su operación, control y fiscalización. Respecto de las presas, si bien la reforma constitucional de 1994 reconoce en su artículo 124 el dominio originario de los recursos naturales por parte de las provincias², los

² Dicha cláusula resolvió la larga disputa entre la Nación y las provincias en favor de estas

constituyentes no concibieron la manera de resolver la gestión conjunta de aquellos recursos predominantemente interjurisdiccionales, como el agua.

Gráfico 1. Privatización de AyEE e HIDRONOR (generación hidroeléctrica)

	Mw	Región	Decr.
HIDRONOR S.A.	H. Chocón S.A.	223,9	Comahue 287/1993
	H. Alicurá S.A.	178,0	Comahue 287/1993
	H. Cerros Colorados S.A.	726,0	Comahue 287/1993
	H. Piedra del Águila S.A.	272,1	Comahue 287/1993
	H. Pichi Picún Leufú S.A.	1,0	Comahue 287/1993 1045/1995
	Total	1401,0	
AGUA Y ENERGÍA S.E.	H. T. San Juan S.A.	12,3	Cuyo Centro 1394/1994 217/1996
	H. Los Nihuiles S.A.	74,3	Cuyo Centro 2259/1993
	H. Diamante S.A.	32,8	Cuyo Centro 2259/1993
	H. Ameghino S.A.	14,3	Patagonia 369/1994
	H. Futaleufú S.A.	225,6	Patagonia 799/1995
	H. Río Hondo S.A.	4,1	Norte 1160/1994
	H. Tucumán S.A.	4,6	Norte 463/1995
	H. Río Juramento S.A.	41,0	Norte 1903/1994 717/1995
Total	409,0		

Fuente: Elaboración propia a partir de Romero (1998)

Debido a esta fragmentación, hoy en día no está claro el número de grandes presas y obras e instalaciones complementarias que existen en nuestro país. La ausencia de un registro centralizado, unificado y accesible de la totalidad de ellas —así como del resto de la denominada *infraestructura crítica*— representa una debilidad para regular y fiscalizar su seguridad. Las características del sistema federal del país y la dinámica que adquirieron las relaciones entre las provincias y la Nación limitaron las

últimas y declaró que el dominio originario de los recursos naturales pertenece a ellas (Iribarren, 2006).

posibilidades de generar tal registro³. Los registros sobre las presas, diques y embalses del país difieren según los diferentes autores. De acuerdo con la información relevada, el número aproximado de presas, diques y embalses, así como también sus instalaciones complementarias en el país, asciende a, aproximadamente, 210.

Cuadro 1. Presas por jurisdicción

Jurisdicción	Cantidad	Jurisdicción	Cantidad
Tucumán	32	Neuquén / Río Negro	6
Córdoba	30	Neuquén	5
Mendoza	30	La Pampa / Río Negro	3
San Luis	21	Salta/Tucumán	3
Catamarca	14	Chubut	2
La Rioja	13	Santiago del Estero	2
Salta	13	Binacionales	2
San Juan	12	Chaco	1
Río Negro	7	Misiones	1
Buenos Aires	6	Santa Fe	1
Jujuy	6	Total	210

Fuente: Elaboración propia a partir de ORSEP, FAO, Subsecretaría de Recursos Hídricos, Secretaría de Energía y direcciones provinciales de Agua, Hidráulica y Medioambiente

Esta falencia pone en evidencia un problema de larga data en la Argentina: la conservación y gestión documental. En materia de ingeniería de presas, la historia clínica de las obras, la totalidad de la documentación generada de los aprovechamientos durante todo el ciclo de vida de estas, resulta indispensable para gestionar su seguridad. Y el entramado institucional complejo y disperso, la multiplicidad de actores y niveles

³ La misma situación se verifica en torno a otras materias, como, por ejemplo, el Catastro Nacional de Propiedad Inmueble o el Registro Nacional de Sociedades. Como caso exitoso, podemos mencionar el Registro Nacional de Tierras Rurales, que tuvo que superar el recelo de numerosas provincias y las diferencias de formatos y criterios, entre otros factores, pero que, luego de un año de trabajo, pudo disponer de un registro nacional digitalizado.

involucrados en diferentes momentos históricos, así como los vaivenes político-institucionales, hicieron que la documentación que debiera estar disponible se encuentre lejos de estar completa. La situación varía con cada obra, problema que se acentúa con el paso del tiempo, tanto por la pérdida de profesionales que estuvieron involucrados en los proyectos como por la conservación física del material documental. Este es solo uno de los aspectos que se relacionan con la seguridad de las presas, pero que demuestra que la fiscalización se encuentra dispersa entre varios organismos, materias y niveles de gobierno. Como veremos en el próximo apartado, es el Organismo Regulador de Seguridad de Presas (en adelante, ORSEP) al que el Gobierno nacional ha mandatado para regular y fiscalizar la seguridad de las presas de esa jurisdicción, lo que, en principio, convalida la dispersión y fragmentación de responsabilidades relacionadas con ella.

El resultado de esa fragmentación es la multiplicidad de situaciones relacionadas con las presas en el territorio nacional y su estado de seguridad. En la presentación «Razones para una Ley de Seguridad de Presas», el actual Presidente del ORSEP, Ingeniero Rodolfo Dalmati, brindó un panorama sumamente complejo sobre la seguridad actual de la infraestructura hidráulica del país e indicó que debía evaluarse un gran número de obras:

- 115 presas de embalse —sobre un total de 184 inventariadas, un 62,5% del total—.
- 5 azudes —sobre un total de 132 inventariados, un 3,8% del total—.
- Terraplenes de defensa en 25 ciudades importantes.
- 10 presas de relave minero —número mínimo que existirían—.
- 60 presas arroceras —sobre un total presunto de 380, representarían un 15,8% del total—.

Probablemente, no todas las obras señaladas presenten un estado de seguridad grave o preocupante, pero lo cierto es que existe un desconocimiento sobre este. Y, en la gestión de riesgo, es más preocupante el desconocimiento de la situación que la certeza de una situación de seguridad deficiente.

En algunos casos como las balsas arroceras y presas de relave minero, existe un total desconocimiento porque no se encuentran debidamente regulados. Pero, como paradoja, son las que mayor capacidad tienen de colocar en la agenda pública la cuestión de la seguridad de presas. Como vimos en la introducción, la ocurrencia de fenómenos catastróficos respecto de las presas, diques y embalses se vincula de manera estricta con estructuras con baja o nula regulación.

Respecto de las balsas arroceras —y, en general, todo tipo de estructuras agrícolas privadas de contención o derivación de caudales—, el principal problema es su carácter clandestino, ya que se construyen por necesidades productivas a partir de las cuales privados realizan obras con diverso grado de rigurosidad constructiva, en parajes generalmente aislados y poco accesibles a los organismos de control. El resultado surge ante procesos de sobrecarga hidrológica, que terminan por hacer colapsar las estructuras y generar avenidas incontrolables de agua o, por el contrario, retenciones excesivas que anegan vastos territorios. La catástrofe, una vez más, moviliza a actores gubernamentales para lidiar con sus efectos, pero, cuando el agua se escurre y baja su nivel, todo vuelve a la normalidad. Un breve repaso por los proyectos de resoluciones, pedidos de informes o declaraciones registrados en el Congreso Nacional por diferentes diputados pone en evidencia que es un fenómeno extendido en todo el territorio y que responde a diversas finalidades⁴.

⁴ De acuerdo con los registros en línea, se pudieron constatar diversos casos: 7221-D-2016 (dique clandestino río San Isidro, Mendoza), 4920-D-2010 (terraplén ilegal humedales arroyo Caraballo, Entre Ríos), 3429-D-2010 (terraplén río Gualeguay, Entre Ríos), 1516-D-2010 (terraplenes ilegales en provincias de Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires), 6014-D-2009 (terraplén ilegal en Esteros del Iberá, Corrientes), 1345-D-2009 (terraplenes ilegales en provincias de Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires), 6050-D-2008 (terraplén

Las presas de relave, por su parte, son estructuras irregulares, donde las grandes empresas mineras acumulan sedimentos, metales, productos químicos usados en el procesamiento de menas y agua ácida, lo que puede generar incidentes en forma de corrientes de agua y sobre la tierra —por filtración o por derrumbes de los depósitos o de las paredes de la presa—. También pueden ser fuente de contaminación ambiental por el polvo cargado de metales y productos químicos usados en el procesamiento, ya que el viento sopla sobre las colas o relaves. En las presas más grandes, el colapso y escape incontrolado puede ocasionar graves consecuencias sobre la seguridad pública y el medioambiente. Por lo general, los relaves de minas se encuentran entre los pasivos ambientales más importantes que existen. El SEGEMAR delegó la responsabilidad —operación y control— sobre las presas de relave o diques de cola en las propias empresas mineras a través de eventuales informes periciales. Estas estructuras, de propiedad privada, son hoy las mayores fuentes de preocupaciones ambientales en torno a la seguridad de las presas, ya que no se encuentran en el radar de la regulación. Pese a que el tema fue largamente tratado por ICOLD⁵, las particularidades del país y las inherentes debilidades de las provincias para fijar límites regulatorios a la actividad minera hace que este tema esté oculto a la opinión pública y no haya sido abordado de manera abierta por el ORSEP u otros organismos reguladores. De hecho, ni el ORSEP ni los organismos provinciales responsables de la seguridad de presas toman intervención en estas obras.

elevado en Bañado La Estrella, Formosa), 4028-D-2008 (terraplén ilegal en Yahavere Iberá, Corrientes) y 3949-D-2006 (terraplén clandestino ríos Gualeguay y Paraná, Entre Ríos).

⁵ Entre ellos, se destacan a) N.º 45 Manual on Tailings Dams and Dumps (1982); b) N.º 44^a Bibliography (1989); c) N.º 74 Tailings Dam Safety (1989); d) N.º 97 Tailings Dams - Design of Drainage (1994); e) N.º 98 Tailings Dams and Seismicity (1995); f) N.º 101 Tailings Dams. Transport, Placement and Decantation (1995); g) N.º 103 Tailings Dams and the Environment (1996); h) N.º 104 Monitoring of Tailings Dams (1996); i) N.º 106 A Guide to Tailings Dams and Impoundments (1996); j) N.º 121 Tailing Dams. Risk of Dangerous Occurrences. Lessons learnt from practical experiences (2001); h) N.º 153 Sustainable design and post-closure performance of tailings dams (2013).

Para el caso de los terraplenes de defensa, la capacidad técnica y organizativa para realizar un monitoreo permanente y sistemático en muchas ciudades escapa a las posibilidades del organismo, función que, además, se encuentra fuera del alcance de sus cometidos.

Respecto de las presas de embalse y azudes, que constituyen el eje central de la acción del ORSEP, la situación es muy variable por diversas circunstancias. Por un lado, tenemos casos como el de la provincia de San Luis, en la que los organismos del Estado nacional tienen vedado realizar cualquier tipo de acción. La situación de las presas de esa provincia se desconoce, pero la cantidad de información disponible en portales del Gobierno puede ser indicio de que se realizan acciones de monitoreo. Si bien no es un indicador taxativo de buen estado de seguridad, marca una diferencia importante respecto de otras provincias, sobre todo las del noroeste, de las que hay escasa información acerca de las presas en su territorio. En estas últimas, las provincias tienen información variable sobre las presas, pero en ningún caso sobre su estado, caudales, cota, etc.

Las provincias grandes como Mendoza y Córdoba tienen organismos del Estado con una larga tradición y, además, disponen de recursos para atender simultáneamente la gestión hídrica y la hidroeléctrica, lo que las diferencia de otras, como La Rioja y Catamarca. Las dependencias provinciales encargadas del manejo, control y supervisión de estas obras hidráulicas tienen la responsabilidad sobre los reportes acerca de su estado operativo y estructural. En la práctica, la posibilidad de disponer de un diagnóstico global sobre el estado de conservación y seguridad estructural de las presas que no se encuentran bajo jurisdicción del ORSEP depende de la firma de un convenio con el Gobierno nacional, tal como contempla el decreto de creación del organismo. El Estado nacional puede asumir la función fiscalizadora de los emprendimientos hidráulicos o hidroeléctricos de propiedad de los Estados provinciales, cuando ello fuera objeto de acuerdo entre ambas partes. En ese marco, el ORSEP firmó convenios marco y varias actas complementarias con algunas provincias y otros similares con diversas entidades públicas y variados objetivos, como ser: cooperación interinstitucional, permiso de uso,

asistencia técnica y programas de colaboración. Los convenios marco refrendados con las provincias persiguieron brindar la asistencia técnica y el asesoramiento necesarios para que estas pudieran mejorar sus condiciones de seguridad de las obras en sus respectivas jurisdicciones. Dichos convenios formaron parte de una estrategia de extensión hacia fuera del organismo, lo que permitió a aquellas provincias sin capacidad técnica para atender la seguridad de sus presas disponer de un servicio especializado relativamente accesible en términos de costo y calidad. Algunos de los convenios no se implementaron —o lo hicieron parcialmente y con demoras— por falta de recursos de las provincias o por decisión de las autoridades superiores del Gobierno nacional. Esta situación pone en evidencia que la reducida visibilidad de una actividad como la seguridad de presas, que toma estado público en caso de catástrofe o cotidianamente solo para un limitado número de personas, hace que cualquier actividad vinculada con la política pública de seguridad de presas pueda diferirse sin efectos apreciables en la dinámica gubernamental y política. En definitiva, la condición general de las presas difiere mucho según cada provincia, e incluso al interior de cada una de estas.

Respecto de las 31 presas que dependen de su jurisdicción, el ORSEP cumple rigurosamente con las especificaciones contenidas en los contratos de concesión, aunque siguiendo procedimientos disímiles en los que la discrecionalidad del personal técnico y los criterios de la Dirección Regional en donde se encuentran emplazadas tienen cierto peso. La información obtenida sobre las tareas específicas realizadas se vuelca en planillas de registro que se actualizan permanentemente, pero los sistemas no permiten un monitoreo en tiempo real ni están integrados a sistemas de procesamiento desarrollados de manera específica para la tarea de control y fiscalización. Por otra parte, es el concesionario de las presas quien opera esos sistemas, sobre los que informa al ORSEP, pero de forma periódica. Si bien existen sistemas que se activan durante emergencias, la capacidad predictiva de situaciones por parte del ORSEP se ve significativamente reducida: debe confiar en los ojos de los técnicos del operador de las obras e instalaciones.

Es por ello por lo que dar cumplimiento a la normativa en materia de seguridad de presas no garantiza necesariamente una condición óptima de seguridad. Por otra parte, los criterios son variables y evolucionan a lo largo del tiempo. Lo que era válido en el momento del otorgamiento de las concesiones hoy puede estar desactualizado y requiere ser revisado. De todas maneras, la fiscalización se basa en un esquema rutinario, repetitivo y redundante de trabajo, en el que la información suministrada por el operador cumple un papel central. El criterio autorregulador imperante es manifiesto, ya que las instancias de generación de información propia por parte del ORSEP se limitan a acciones periódicas muy puntuales. Las acciones de este se basan, fundamentalmente, en el seguimiento y fiscalización de las actividades de control y monitoreo desarrolladas por el propio operador, y un menor número de actividades de inspección por parte del propio organismo o de consultores independientes, todas ellas fijadas por los contratos de concesión —con cierto margen de discrecionalidad por parte del ORSEP—. Esta situación se relaciona con la propia génesis del esquema regulatorio de seguridad de presas.

2. La fiscalización de la seguridad de presas, diques y embalses en la Argentina

La seguridad de presas como acción regulatoria y fiscalizadora del Estado tuvo un origen contingente que se convertiría en un defecto persistente para su gestión. Hasta la década de los noventa, dicha responsabilidad descansaba en discretas áreas técnicas de los generadores de hidroelectricidad, las entidades de gestión de aguas y las direcciones de obras públicas nacionales, provinciales o municipales.

La sanción de la Ley de Reforma del Estado N.º 23.696, del 17 de marzo de 1989 (B.O. 23 de agosto de 1989), comenzó un proceso de reformas económicas que transformaron radicalmente el papel estatal. La transformación se expresó, en lo fundamental, en la transferencia a terceros de la responsabilidad de producir bienes y servicios mediante la privatización y concesión de empresas públicas, la descentralización, tercerización y desregulación económica (Oszlak, 1997 y 1999). En torno

a las presas, se concesionaron las generadoras de energía hidroeléctrica de propiedad de empresas del Estado nacional con el conjunto del sector eléctrico, mientras que la responsabilidad sobre la cuestión ambiental e hídrica formó parte del proceso de transferencia de competencias a las provincias, que incluyó un puñado de centrales de generación hidroeléctrica y obras de regulación de crecidas y riego. Hasta ese momento, las presas concesionadas eran de propiedad estatal, de forma que su proyección, construcción, explotación y mantenimiento recaían en las dos grandes empresas del Estado nacional que mencionamos anteriormente: AyEE —generación, transmisión y distribución eléctrica— e HIDRONOR —generación y transporte—. Es por ello por lo que estas no tuvieron funciones diferenciadas en materia de regulación de la seguridad de presas hasta ese momento. Si bien, en ambas, la seguridad constituía un objetivo, garantizarlo quedaba integrado al conjunto de actividades de dichas empresas. Es decir, se partía del principio de que un efectivo cumplimiento de las funciones y acciones centrales de las empresas arrojaría como resultado la seguridad de las obras. En AyEE, existía una Comisión Permanente de Seguridad de Presas de la que participaban todas sus administraciones regionales. Pero, en general, la seguridad de presas como política nacional de regulación específica surgió como tal a partir de la concesión de los servicios, ya que, hasta entonces, no había una diferenciación entre el operador y el regulador.

Ello implicó la necesidad de conformar un marco normativo específico para regular, fiscalizar y controlar la seguridad de presas, que interactúe —con diversos grados de coherencia o contradicción— con legislación aplicable a las materias involucradas en los diversos usos de las presas, principalmente, la referida a energía hidroeléctrica (Ley de Energía Eléctrica N.º 15 336 y Ley de Energía N.º 24 065), aguas (Código Civil y Leyes de Aguas Provinciales) y medioambiente (Ley General del Ambiente N.º 25 675 y Normativa Ambiental Provincial). La urgencia privatizadora y la filosofía desreguladora —o mejor dicho, autorreguladora— detentada por el Gobierno de Carlos Menem no permitió el desarrollo de un marco normativo nacional para la nueva política de regulación, por lo cual fueron los contratos de concesión los que establecieron las regulaciones

sobre seguridad de presas y, además, la forma de interacción con las regulaciones aplicables a las dimensiones hídrica y ambiental. Como dijimos, existía un consenso acerca de la necesidad futura de elaborar un marco normativo sobre la materia, ya que, en todos los contratos de concesión, se estableció la intención de sancionar una Ley Federal de Seguridad de Presas, y hasta se creó un organismo que se denomina de diversos modos en los diferentes contratos, pero, con una misma sigla: el ORSEP.

El Organismo Regional de Seguridad de Presas integrado por la Autoridad de Cuencas y la Secretaría, creado por el Decreto N.º 2736/93 encargado de la regulación y fiscalización de la seguridad estructural de las Presas, Embalses y Obras Complementarias y Auxiliares. Se entenderá que sus funciones son transitorias, hasta la sanción de la Ley Federal de Seguridad de Presas, en cuyo caso se considerarán a los efectos del contrato todas las menciones de ORSEP como referidas al ente que lo sustituya [Contratos de Concesión de Aprovechamientos Hidroeléctricos].

Dicha intención estuvo presente en los decretos de conformación de ORSEP Comahue y ORSEP, pero, lentamente, cayó en el olvido. Lo cierto es que los contratos de concesión se transformaron en la única referencia nacional para la seguridad de presas. Para el resto de las presas de las provincias, la regulación de la seguridad quedó en un limbo. Al tiempo, tuvieron la posibilidad de recibir asistencia técnica del propio ORSEP mediante convenios específicos, que, como dijimos, formaba parte de una estrategia de extensión del organismo.

En líneas generales, los contratos establecieron que la responsabilidad recaía inicialmente en los concesionarios, tanto de obras ya construidas como de las que se construyeran por iniciativa privada. Por su parte, el Estado regula que se cumplan los requisitos iniciales que garanticen la seguridad, siendo responsable de la calificación de la seguridad de los proyectos, de la metodología de construcción, del control y fiscalización del mantenimiento y monitoreo durante la explotación. Cabe resaltar

que la primera definición de seguridad explicitada para el organismo es la estructural y que no figura la operativa, la que mayor seguimiento periódico requiere cuando ya la presa se encuentra en pleno funcionamiento.

En la secuencia de firma de los contratos de concesión, puede observarse con toda claridad la ausencia de previsión en la gestión del recurso hídrico. La regulación evolucionó siguiendo un modelo que fue ajustándose con cada transferencia de cualquiera de los aprovechamientos y a partir de los cambios del contexto —transformación del sector eléctrico y reforma del estado, principalmente—. En la práctica, los contratos de concesión se convirtieron involuntariamente en el marco normativo para el ORSEP, comenzando con la privatización de las empresas de generación hidroeléctrica mediante el Decreto N.º 287/1993, del 22 de febrero 1993 (B.O. 10 de marzo de 1993), que aprobó los Estatutos Sociales de Hidroeléctrica El Chocón S.A., Hidroeléctrica Cerros Colorados S.A., Hidroeléctrica Alicurá S.A., Hidroeléctrica Piedra del Águila S.A. e Hidroeléctrica Pichi Picun Leufú S.A. Acto seguido, estas cinco pioneras fueron concedidas a empresas privadas a través de contratos de concesión. En esta primera tanda, los contratos son prácticamente idénticos entre sí —con diferencias mínimas por características técnicas de las obras—, a excepción de Pichi Picún Leufú, que, por encontrarse aún en construcción, adoptó un formato diferente en función de reflejar obligaciones ligadas a la construcción de las obras. A tal punto eran similares los contratos de concesión que, en las definiciones de los cuatro contratos iniciales, se hacía referencia al ORSEP Comahue, establecido por el acta del 26 de marzo de 1993 entre la Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los ríos Limay, Neuquén y Negro (en adelante, AIC) y la Secretaría de Energía, pero, en todos ellos, el espacio donde debía figurar el decreto de creación se encontraba en blanco. Lógico, esto no podía saberse, ya que este recién vería la luz los últimos días de diciembre de ese mismo año. El compromiso asumido fue llevando al Estado nacional a conformar el ORSEP Comahue, mientras seguía transfiriendo el resto de las obras.

Los siguientes contratos de concesión, en otras regiones del país, refirieron a un Organismo Regional de Seguridad de Presas, integrado

por partes iguales por la Secretaría de Energía y la provincia donde se encontrase radicada la obra, excepto para el caso de CH Cabra Corral y CH El Tunal, concedidas a Hidroeléctrica Río Juramento, que replicaron el modelo original de las cuatro pioneras —las cinco mencionadas en el párrafo anterior menos Pichi Picun Leufú, que demoró la efectivización de su transferencia— y especificaron que estaría integrado por el Comité de la Cuenca del Río Juramento. Esto pone en evidencia el bajo arraigo que poseía en la práctica la gestión por cuencas, ya que solo en esos seis casos —las cuatro pioneras y las dos mencionadas—, se especificó un comité de cuenca como autoridad de aplicación en normas de manejo de aguas (subanexo IV) y de protección del medioambiente (subanexo VI). Aún en dichas concesiones, cabe pensar que el lugar adjudicado a las autoridades de cuenca tuvo más que ver con su capacidad real de incidencia en la política hídrica que con una filosofía de la gestión hídrica, ya que, en el artículo 25.1 de los contratos⁶, observamos que no resulta obligatorio que la Concesionaria desarrolle un accionar coordinado en la cuenca: «La concesionaria podrá a tal fin, por su propia cuenta y riesgo, coordinar su accionar con el de los demás Generadores y usuarios del recurso hídrico en la Cuenca». Desde una perspectiva de gestión por cuencas, esa coordinación debería ser obligatoria.

En Comahue, la AIC logró concretar la conformación del ORSEP Comahue, pero, en el resto de las regiones, las comisiones transitorias con participación provincial y de estructuras residuales de AyEE se ocuparon de la seguridad de presas y no surgió ningún otro ORSEP regional. Esto significó que, para la región Comahue, hubo un decreto que organizó la autoridad de aplicación, mientras que, para el resto, hubo una regulación no estructurada, fijada por contratos de concesión que tenían diferencias entre sí. Como dijimos anteriormente, los contratos coincidían en que todos los ORSEP regionales, creados o no, eran transitorios a la espera de una Ley Federal de Seguridad de Presas (artículo 1 de todos los contratos de concesión y artículo 1 del Decreto N.º 2736/1993), que, probablemente, hubiese establecido por ley un organismo nacional

⁶ En algunos contratos, difiere el número del artículo: 46.1 para Pichi Picún Leufú, 22.1 para Nihuales y Ullum.

a cargo de la seguridad de las presas. No hubo posibilidad de que el Congreso sancionara una ley al respecto, ni siquiera de estándares mínimos de aplicación nacional. Finalmente, el Decreto N.º 239/1999, del 17 de marzo de 1999 (B.O. 23 de marzo de 1999), creó el ORSEP como organismo nacional, sobre la base del de Comahue. Pero la regulación terminó por situarse más cerca de una ley mínima, ya que dicha norma recorta el alcance que tenía este último. El resultado fue un ORSEP nutrido de estas diferencias de origen, con algunas cláusulas ambiguas o poco claras. Para empezar, transfirió el ORSEP Comahue de la Secretaría de Energía a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable —luego a la Secretaría de Obras Públicas—, lo que significó una reducción ostensible en materia de recursos de poder.

El resultado de este proceso desembocó en un marco regulatorio para las presas hidroeléctricas concesionadas sumamente complejo, que puede sintetizarse en los siguientes ejes principales:

- a. El Ente Nacional de Regulación de la Electricidad (ENRE) es la autoridad de aplicación de los Contratos de Concesión Nacional (Decreto N.º 570/1996), originalmente en manos de la Secretaría de Energía —y algunas atribuciones asignadas a CAMMESA en los últimos contratos de concesión firmados—.
- b. Las autoridades de cuenca o las dependencias o empresas provinciales a cargo de la gestión del recurso hídrico son las autoridades de aplicación en materia de irrigación.
- c. El ORSEP es el organismo regulador que tiene a su cargo la seguridad de las presas —inicialmente sin decreto, luego Decreto N.º 2736/1993 y, finalmente, Decreto N.º 239/1999—.
- d. Las dependencias provinciales en materia medioambiental —o sus equivalentes— son las autoridades de aplicación respecto de las cuestiones sobre medioambiente.

Resulta importante destacar que, de esta manera, los Contratos de Concesión establecieron condiciones para diversos marcos normativos —ambiental e hídrico— que aún no estaban desarrollados ni clarificadas sus complejas interacciones interjurisdiccionales. Pero no fueron lo suficientemente específicos o uniformes como para generar un marco normativo supletorio a falta de una norma nacional. La posterior reforma constitucional de 1994 complejizó el escenario aún más. Es por ello por lo que, desde la perspectiva regulatoria, los contratos no clarifican quién y cómo ejerce efectivamente el poder de policía sobre las presas. Establecen algunos elementos que, de manera habitual, se consideran constitutivos de una política de regulación, como la asignación de recursos —canon—, los procedimientos de fiscalización y su periodicidad —registro e informe del comportamiento estructural, revisión de datos, inspecciones, reparaciones, informe anual técnico, manuales de operación y mantenimiento, manuales de revisión de represas, reservorios y trabajos auxiliares, registro de incidentes, etc.— y los criterios para aplicación y gradación de sanciones y multas. Inclusive, se estableció como posible causal de cancelación de las concesiones el incumplimiento de las normas sobre seguridad de presas, medioambiente y régimen de aguas, al haberlo otorgado al concedente la posibilidad de rescisión por incumplimiento de obligaciones contractuales o legales, con derecho al resarcimiento por daños.

El resultado de ello es que la seguridad de presas se desarrolla mediante la aplicación discrecional de un disperso, fragmentario y limitado marco normativo. Su aplicación es variable y se encuentra sometida a la disponibilidad de capacidad técnica —sobre todo, sustentada en el conocimiento disciplinar— y a las condiciones de contexto. Eso hace que el ORSEP y el resto de los actores a cargo de velar por la seguridad de presas afronten su responsabilidad con una complejidad inusual, que surge de las diferencias entre los instrumentos normativos, pero que, fundamentalmente, es ajena a consideraciones técnicas y tecnológicas. La ausencia de una mirada estratégica y multidisciplinar sobre el tema hace que la ingeniería de presas compense esa ausencia con la experiencia y capacidad de los ingenieros que tienen la responsabilidad de fiscalizar su seguridad, y que aplican procedimientos internacionalmente avalados. Así y todo, resulta

atendible que la regulación y fiscalización de la seguridad de presas se despliegue con la discrecionalidad necesaria para resolver cualquier contingencia derivada de la diversidad de criterios. Pero esa debilidad de origen hace que la política de seguridad de presas en la Argentina carezca de claridad en cuanto al papel que deben jugar los organismos que están su cargo. Recientemente, la presentación de un nuevo proyecto de ley en el Congreso parece confirmar este diagnóstico de situación. Un breve repaso de su contenido nos permite considerar que la búsqueda de soluciones se concibe desde el entramado institucional como fragmentado y disperso, que, en parte, explica la situación actual, sin arriesgar propuestas que lo modifiquen sustancialmente.

3. Un nuevo proyecto de ley, los mismos problemas

En varias oportunidades, desde la sanción de la Ley de Reforma del Estado N.º 23696, los legisladores nacionales promovieron leyes con diverso alcance sobre la seguridad de presas, diques y embalses. Pero ninguna iniciativa al respecto llegó a tomar estado parlamentario, solo quedaron en la etapa de proyecto⁷, lo que refleja la poca capacidad de las autoridades nacionales de generar consensos entre los múltiples actores involucrados en la cuestión.

Recientemente, un nuevo proyecto se formalizó el 16 de noviembre de 2018 (Expediente N.º 4242/2018) en el Senado de la Nación a iniciativa del senador Julio Cobos (Mendoza). El proyecto intenta jerarquizar el

⁷ Régimen de Ley Federal de Seguridad de Presas y Embalses (expediente 1483/1992 presentado por la Senadora de Tucumán por el PJ Olijela del Valle Rivas); Régimen de Seguridad de Presas y Embalses (expediente 2820-D-2000, presentado por el Diputado de Río Negro por UCR Roberto Rodolfo de Bariazarra); Régimen de Control y Fiscalización de todas las presas existentes y por construir en el futuro que afecten o puedan afectar vidas y bienes (expedientes 3907-D-00 y 0589-D-02, presentados por la Diputada de Tucumán por el PJ Olijela del Valle Rivas) y Régimen de Seguridad de Presas y Embalses: creación del OFRESEP (expediente 5849-D-2005, presentado por los diputados de Río Negro por el PJ Carlos Alberto Larreguy y Osvaldo Mario Nemirovski);

plexo normativo en el que se apoya la regulación y fiscalización de la seguridad de presas, pero su articulado, en lugar de resolver los factores contextuales que inciden negativamente en las capacidades regulatorias, confirma la fragmentación de la regulación según las materias. De todas maneras, incorpora determinadas cláusulas que visualizan los mayores riesgos actuales.

Un punto que destacar es la definición de las presas que son objeto de la ley (artículo 3), entre las que incorpora en su inciso b) a las presas, embalses y diques que sean utilizadas para disposición final o temporal, acumulación o tratamiento de desechos y residuos industriales o producto de la actividad minera y en el inciso c) a los terraplenes de defensa contra inundaciones. Al incorporar al radar regulatorio estas estructuras, obliga a organismos nacionales o provinciales a dotarse de los medios para ejercer efectivamente la función regulatoria.

Por primera vez, se precisa la hipótesis de desactivación (artículo 6), incluyendo un plazo perentorio para aquellas estructuras que no cumplan con los requisitos de seguridad. Estas deben ser recuperadas o desactivadas por el responsable primario en un plazo de doce meses.

En consonancia con la situación de conocimiento parcial y fragmentario sobre las obras en nuestro país, el artículo 9 crea el Registro Nacional de Presas y Archivo Técnico (ReNPAT), bajo la órbita de la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica. Dicho registro es de cumplimiento obligatorio, ya que el artículo 12 obliga a todo responsable primario a presentar la ficha técnica de su presa ante el ReNPAT en el plazo de un año. Además de ello, introduce la necesidad de disponer de este en el marco del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR), creado por ley en 2016, como medio esencial para lograr una efectiva coordinación de los organismos involucrados en la gestión de la respuesta ante emergencias. El artículo 22 establece con claridad la obligatoriedad de interactuar con el SINAGIR para estos fines.

Respecto de las acciones de fiscalización, los artículos 14 y 15 establecen genéricamente lo que se denomina como Normativa Técnica de Seguridad de Presas (NTSP), que será redactada por una Comisión de Normalización con la participación de representantes de todas las provincias, del COHIFE y de los organismos involucrados en la temática de presas de embalse a nivel nacional, diques de uso minero y terraplenes de defensa, bajo la coordinación del ORSEP como representante del Poder Ejecutivo Nacional. Este punto representa un avance notable, ya que, al involucrar a diversos actores con injerencia en el tema, mejora las probabilidades de que sean aplicadas consistentemente.

El tema jurisdiccional se aborda en su artículo 20, sobre el cual se limita a confirmar el actual estado de situación. La autoridad nacional de aplicación sería el ORSEP, que puede extender al resto del territorio su jurisdicción de acuerdo con la decisión de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o inclusive de los organismos de cuenca para las obras interjurisdiccionales. En todos los casos, pueden organizar su propia autoridad de aplicación —provincial o entes mixtos para las interjurisdiccionales— o delegarla en la autoridad provincial existente. En este punto, llama la atención que no se mencionan las entidades binacionales, que, si bien tienen operadores integrados por ambos países, debería promoverse que la regulación y el control de la seguridad de las obras no se encuentre en el mismo organismo.

Los artículos 25 y 26 establecen los fundamentos de un régimen de sanciones prácticamente inexistente en el ORSEP y en un buen número de provincias. Lo relevante es que fija parámetros para cada tipo de obra —acumulación, derivación o retención de agua para generación de energía eléctrica, para riego y para otros usos; disposición final o temporal, acumulación o tratamiento, de desechos y residuos industriales o producto de la actividad minera; y terraplenes de defensa contra inundaciones—.

Más allá de sus características, el proyecto de ley mencionado coloca en agenda los principales nudos problemáticos de la gestión de la seguridad de la infraestructura hídrica de nuestro país. En un momento en que las

restricciones presupuestarias de los gobiernos nacional y provinciales ponen en tensión las capacidades de sus organismos, hablar de una ampliación de competencias o del universo de obras para regular parece descabellado. Pero, indudablemente, no queda otro camino; el cuadro de situación trazado obliga a los decisores en materia de políticas públicas a aguzar el ingenio y mejorar la articulación entre los diferentes actores involucrados en esta cuestión. Sobre este último punto, el problema es aún más complejo cuando nos referimos a la integración de las políticas públicas relacionadas con un recurso escurridizo como el agua, que integra múltiples dimensiones, niveles de gobierno y jurisdicciones. En ese plano, nuestro país tiene problemas de viejo arraigo para integrar sinérgicamente a los diversos actores involucrados.

3. El bajo arraigo de la gestión por cuencas

La Gestión Integrada de Cuencas (en adelante, GIC) es una estrategia que se ha desarrollado a lo largo de los años y que tiene por objetivo gestionar el uso múltiple y racional del recurso hídrico y controlar el efecto de los fenómenos hidrológicos extremos. Las cuencas, inicialmente, fueron el eje estructurador de las inversiones en obras hidráulicas para aumentar la oferta de agua, energía y biodiversidad, por lo cual la organización de obras a lo largo de todo el curso de agua con una mirada integral se transformó en una referencia práctica ineludible. La GIC evolucionó el enfoque de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) (<http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/iwrm.shtml>).

Si bien la GIC tiene una historia de desarrollo de varias décadas, en la práctica, alcanzó resultados limitados. En la gestión del recurso hídrico, los diferentes usos y aplicaciones se materializaron en diversas intervenciones por parte del Estado, con baja coordinación entre sí. Por lo general, el uso principal tendió a subordinar a los restantes, dependiendo de los recursos de poder de los usuarios principales de cada uno. La GIC se desarrolló como filosofía práctica específica reconocida globalmente, lo que evidencia la necesidad de una visión integral del Estado respecto

de la gestión del recurso hídrico. Suele suceder que, en la práctica, sea una mera declaración de intenciones. La gestión del recurso hídrico por cuencas se convierte en una especie de mantra que se reitera con insistencia y que, en contados casos, logra ponerse en práctica con éxito. En el presente apartado, observaremos las reglas de juego que se aplican a la gestión del recurso hídrico —y a la seguridad de las presas como una dimensión de ella— y el entramado de actores que se conforma a partir de estas.

Los principios constitucionales que inciden en la gestión del recurso hídrico tienen relación con el carácter federal de gobierno. Como afirmamos anteriormente, la reforma constitucional de 1994 zanjó de manera definitiva la antigua controversia sobre el dominio originario de los recursos naturales (Iribarren, 2006; Hidalgo, 2009) al establecer en su artículo 124 que les correspondía a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio y al complementar dicha norma con el artículo 121, el cual establece lo siguiente: «Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación». Esta situación hace que las provincias también detenten jurisdicción, es decir, la potestad de reglamentar las relaciones emergentes de su aprovechamiento, defensa y conservación, ya que es inherente al dominio y le brinda efectividad y contenido a la potestad. Los ríos interprovinciales, por su parte, deben reglamentarse mediante tratados.

Las excepciones expresamente delegadas por las provincias a la Nación relacionadas de forma directa o indirecta con los recursos hídricos son la navegación, el comercio interprovincial e internacional, las relaciones internacionales y la celebración de tratados internacionales, el almirantazgo y jurisdicción marítima, y el dictado de los Códigos Civil, Penal, de Minería, de Comercio, y de Trabajo y Seguridad Social. A los fines del presente trabajo, la navegación y las relaciones internacionales y la celebración de tratados internacionales —respecto de las presas binacionales— son las que inciden directamente sobre los recursos hídricos, aunque en la práctica no afectan la seguridad de presas.

Puede aducirse que la Nación podría intervenir para promover el bienestar general, en caso de que un evento pusiese en riesgo la seguridad e integridad de las personas, pero, en la práctica, las provincias deben solicitar explícitamente la intervención a las fuerzas federales encargadas de gestionar las emergencias —cuando sus propios recursos de protección civil resultan insuficientes—. No ha habido, hasta el momento, situaciones con las presas que ameriten la activación de ese procedimiento, por lo cual la relación entre Nación y provincias en la materia se limita al uso del recurso —desde su consumo hasta la captación de las regalías hidroeléctricas— y no a los efectos sobre el bienestar general. La cuestión de la seguridad recae, entonces, en el titular de las obras de aprovechamiento.

En materia medioambiental, el artículo 41 establece el derecho a gozar de «un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo». La Ley General del Ambiente N.º 25.675 (en adelante, LGA) del 6 de noviembre de 2002 (B.O. 28 de noviembre de 2002), instrumenta dicho derecho, pero solo se limita a establecer presupuestos mínimos que debe contener la legislación provincial, ya que el dominio originario de los recursos naturales por parte de ellas es lo que le da contenido y razón a la política ambiental. Siendo el agua un recurso natural y un elemento ambiental, la Nación detenta la jurisdicción «para dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales» (Pochat, 2005: 10-11). Poco tiempo después de la LGA, se promulgó la Ley de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas N.º 25 688, del 28 de noviembre 2002 (B.O. 3 de enero de 2003), pero esta nunca se reglamentó ni entró en vigencia. La LGA fue objeto de numerosas críticas y presentaciones judiciales, lo que impulsó la declaración de su inconstitucionalidad. Las provincias aducen que la ley avanza sobre competencias provinciales no delegadas a la Nación en materia de cuencas y de organización de Comités de Cuencas, la gestión de los recursos naturales, y la planificación, uso y administración del agua.

Volviendo al uso del recurso, es muy significativo que no exista una ley nacional de aguas. Ha habido numerosos proyectos de leyes nacionales y federales de agua, pero ninguna ha prosperado⁸. Los conflictos interprovinciales —cuyo ejemplo más resonante es el de Mendoza con La Pampa por el Río Atuel— han impedido un abordaje común. Es por ello por lo que la formación de comités de cuencas hídricas para gestionar los cursos de agua interjurisdiccionales ha sido lento e incompleto. El manejo de cuencas constituye una práctica que se ha revelado de engorrosa y compleja implementación. La ausencia de concertación de políticas en materia de ordenamiento y planificación territorial dificulta una práctica que involucra múltiples actores y saberes. La concepción de ordenación de vertientes o cuencas tuvo como primer antecedente relevante en 1963 al Instituto de Ordenación de Vertientes e Ingeniería Forestal (IOVIF), con una clara orientación conservacionista de los recursos suelo-agua-bosques. El IOVIF se disolvió en 1975, sustituido por una visión que privilegiaba el manejo y aprovechamiento múltiple del recurso hídrico, en el marco de importantes obras hidráulicas proyectadas. En este período se conformaron varios organismos de cuencas interprovinciales (Pochat, 2005).

El proceso de privatizaciones de la década de los noventa introdujo nuevos actores del sector privado en la gestión de los recursos hídricos y abarcó los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, la operación de centrales hidroeléctricas y el mantenimiento de las vías navegables. La operación y mantenimiento de los sistemas de riego, si bien continuó mayoritariamente en la esfera pública, vio incrementar la participación privada.

La trama institucional incrementó su tamaño y complejidad, incorporando a ese marco un conjunto de nuevos actores, tales como los operadores privados (sectores de abastecimiento de agua

⁸ Entre ellos, se encuentran los de Ley sobre Gestión Integral de Aguas, de Ley Federal de Aguas, de Ley sobre Gestión de los Recursos Hídricos, de Ley Marco de Política Hídrica y de Ley de Adopción como Lineamientos de Política de la Nación los Principios Rectores de Política Hídrica para la República Argentina. El último intento es el proyecto de ley Gestión Integral de los Recursos Hídricos, de 2016. El presidente Mauricio Macri lanzó en 2017 el Plan Nacional de Agua y Saneamiento, pero no se estructuró a partir de una ley del congreso.

potable y saneamiento, energía hidroeléctrica, riego y navegación fluvial) y los entes reguladores (Pochat, 2005: 19).

Este nuevo escenario de múltiples actores no trajo inicialmente cambios significativos en la visión sobre el recurso hídrico mencionada con anterioridad. Prueba de ello es que el organismo rector en materia de recursos hídricos, la Subsecretaría de Recursos Hídricos, a lo largo del período estudiado, dependió fundamentalmente del área de Obras Públicas. Creada en 1969, a partir del cambio de siglo, la Subsecretaría comenzó a incorporar nuevas perspectivas respecto de la gestión integrada del recurso hídrico, pero cuya implementación se topó con un complejo entramado institucional.

Por un lado, se encuentra la dimensión medioambiental, en la que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SADS) es la autoridad nacional a cargo de la preservación y protección ambiental, la promoción del desarrollo sustentable y la utilización racional y conservación de los recursos naturales. Dicha repartición, pese a su corta existencia, ha registrado innumerables cambios de pertenencia institucional y de nivel. Originariamente, la política ambiental dependía del Ministerio de Salud y Medioambiente, establecido por la antigua Ley de Ministerios N.º 22.520, del 18 de diciembre de 1981 (B.O. 23 de diciembre de 1981). Luego, el Decreto N.º 20/1999, del 13 de diciembre 1999 (B.O. 15 de diciembre de 1999), afincó la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y Medioambiente —que, en febrero de 2002, mediante el Decreto N.º 357/2002 del 21/02/2002 (B.O. 22 de febrero de 2002), se renombró como Ministerio de Desarrollo Social—. Posteriormente, el Decreto N.º 1919/2006, del 26 de diciembre de 2006 (B.O. 27 de diciembre de 2006), la transfirió a la Jefatura de Gabinete de Ministros, donde permaneció hasta su transformación en Ministerio de Medioambiente y Desarrollo Sustentable mediante Decreto N.º 13/2015, del 10 de diciembre de 2015 (B.O. 11 de diciembre de 2015) y su regreso a Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable bajo dependencia de la Secretaría General de la Presidencia por Decreto N.º 802/2018, del 5 de septiembre de 2018 (B.O. 5 de septiembre de 2018).

La Administración de Parques Nacionales también funciona dentro de la órbita de la SADS —MADS en ese momento— desde diciembre de 2015 —hasta entonces dependía del Ministerio de Turismo, Cultura y Deportes—, y tiene a su cargo la planificación y ejecución de la conservación de la diversidad biológica y cultural de las áreas protegidas bajo su jurisdicción.

Por otro lado, respecto del recurso hídrico, varios organismos nacionales poseen injerencia en la gestión del agua. El Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda tiene a su cargo la política hídrica nacional, la navegación fluvial y la representación del Gobierno nacional en organismos de cuencas interjurisdiccionales y en conflictos de gestión de recursos hídricos interprovinciales. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, por su parte, interviene en todos aquellos asuntos que involucran recursos hídricos compartidos con países limítrofes. La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Secretaría de Gobierno de Agroindustria tiene intervención en las políticas de riego, incluyendo rehabilitación y recuperación de áreas inundadas o salinizadas. La Secretaría de Gobierno de Energía desarrolla la política de generación hidroeléctrica en las cuencas hídricas. El Ministerio de Defensa alberga al Servicio Meteorológico Nacional y al de Hidrografía Naval. Podemos ver como la existencia de diversas instituciones vinculadas al sector hídrico genera superposiciones de misiones y funciones que requieren una intensa labor de coordinación interinstitucional. A lo largo del tiempo, la política hídrica no ha tenido un soporte institucional adecuado.

La evaluación de las consideraciones ambientales impulsaron a la SSRH a elaborar una serie de Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina a partir de 2000, en los que se procuraba compatibilizar los aspectos técnicos, sociales, económicos, legales, institucionales y ambientales del agua para lograr una gestión moderna, armónica y sustentable de los recursos hídricos. Finalmente, en el Primer Encuentro Nacional de Política Hídrica, que se realizó en Buenos Aires a fines de 2002, los representantes de los organismos del área hídrica de las provincias y de la Nación firmaron un acuerdo para crear un Consejo Hídrico Federal (COHIFE), que se constituyó formalmente el 27 de marzo

de 2003. Mediante la Ley N.º 26 438, del 3 de diciembre de 2008 (B.O. 21 de enero de 2009), se ratificó el acta constitutiva y la carta orgánica, y se reconoció el COHIFE como

persona jurídica de derecho público y como instancia federal para la concertación y coordinación de la política hídrica federal y la compatibilización de las políticas, legislaciones y gestión de las aguas de las respectivas jurisdicciones, respetando el dominio originario que sobre sus recursos hídricos les corresponden a las provincias (Bruzzone, 2009: 127).

El COHIFE se estableció como un nuevo actor en el manejo del recurso hídrico, pero de carácter deliberativo, a fin de encontrar un mejor funcionamiento de conjunto. Con el tiempo, se transformó en un fiel reflejo de los desafíos que presenta la gestión del recurso hídrico, que debe superar una fragmentación institucional muy significativa.

Esta situación muestra claramente que «la dispersión es, sin lugar a dudas, la característica más dominante de la trama institucional de nuestro país en lo referente a la gestión de sus recursos hídricos» (Laboranti y Malinow, 1995). La fragmentación sectorial e institucional, la ausencia de coordinación y comunicación interinstitucionales generan superposición de funciones y problemas de asignación de responsabilidades, recursos y competencias. Es preciso destacar, asimismo, que, por lo general, las propias autoridades de cuenca surgieron en el marco de conflictos por el uso de la cuenca —usos competitivos como el riego y la generación de energía hidroeléctrica⁹, cupos de caudales¹⁰, gestión de volúmenes excedentes de aguas de

⁹ Como fue el caso de la insistencia del Gobierno de la Provincia de Jujuy de instalar una turbina de generación hidroeléctrica en La Ciénaga, que, además de tener una antigüedad centenaria, se utiliza para riego y hubiese afectado la provisión de agua para ese fin.

¹⁰ Río Atuel entre La Pampa y Mendoza, río Juramento entre Santiago del Estero y Salta, y río Salado entre Santa Fe y Santiago del Estero.

inundaciones¹¹, contaminación de cursos de agua interprovinciales¹²—. Resulta patente que las instancias interjurisdiccionales, salvo casos excepcionales, no permitieron resolverlos o atenuarlos. En general, se convirtieron en cajas de resonancia de los conflictos interprovinciales, que encontraban en la implementación de proyectos de infraestructura y la disponibilidad de recursos presupuestarios el acicate para una mayor y mejor cooperación o para el desencadenamiento de un conflicto irresoluble.

También se ha establecido una serie de entidades internacionales o transfronterizas, con diverso éxito¹³, salvo para el caso de Salto Grande, en la que el ORSEP brindó asistencia técnica; las presas en dichos cursos de agua no se encuentran bajo su jurisdicción ni fueron objeto de convenios específicos de asistencia técnica. Las entidades binacionales constituyen, asimismo, una *rara avis* de organizaciones de burocracia internacional, con un menor estatus, y un perfil técnico generalmente importante.

Al considerar las presas que se encuentran bajo jurisdicción del ORSEP, salta a la vista que las entidades de gestión del agua a nivel de cuencas con las cuales interactúa dicho organismo son un número muy reducido —Comité de la Cuenca del río Juramento Salado, Comité de la Cuenca del río Salí Dulce, Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del río Chubut y Autoridad Interjurisdiccional de la Cuenca de los ríos Neuquén, Limay y Negro—. El caso de COIRCHU tiene una corta existencia —y solo el Dique Florentino Ameghino sobre su curso, totalmente en territorio de la

¹¹ Cuenca de la laguna La Picasa entre Buenos Aires y Santa Fe, excedentes hídricos del área de los Bajos Submeridionales entre Santa Fe y Chaco, y excedentes hídricos del área pampeana central entre Buenos Aires, La Pampa y Córdoba.

¹² Río Salí-Dulce entre Santiago del Estero y Tucumán.

¹³ Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata, Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo, Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija, Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, Comisión Administradora del Río de la Plata, Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, Comisión Administradora del Río Uruguay, Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná, Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, Entidad Binacional Yacretá, Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná.

provincia del Chubut— y en la práctica no ha interactuado con el ORSEP. Con los comités del río Juramento Salado y Salí Dulce, existe una mayor interacción, mientras que AIC es la autoridad con la cual el ORSEP ha tenido una relación muy estrecha durante toda su existencia. Esto refleja que la gestión por cuencas aún es una estrategia incipiente, en la que, difícilmente, la regulación de la seguridad de presas pueda encontrar un punto de apoyo y proyección.

A modo de conclusión

En definitiva, la fragmentación de materias involucradas en la construcción y operación de las presas, y las condiciones de seguridad que son inherentes a todas las fases del ciclo de vida de estas derivó en un escenario con múltiples fragmentaciones, en las que tres tipos de dimensiones —hídrica, energética y ambiental— tuvieron mayor incidencia con diferentes prioridades y condiciones de uso. La relevancia de la hulla blanca dentro de la infraestructura hídrica hizo que las prioridades se formularan desde la política energética y no desde la hídrica.

Respecto del ORSEP como autoridad de aplicación, sus ingresos surgen de la producción hidroeléctrica, lo que no solo complica las perspectivas medioambiental e hídrica, sino que también acentúa las diferencias regionales. Un ORSEP que mire hacia el futuro debería desprenderse de esta dependencia, por lo cual debe repensarse de qué manera obtiene los recursos. La cuestión medioambiental e hídrica cada vez cobra más vigencia, y se expande el *momentum* de las iniciativas verdaderamente renovables en materia energética. Quizás, pueda concebirse una tasa de conservación hídrica y de recuperación ecosistémica que contribuya a su financiamiento. Esto resulta más acuciante por el hecho de que las presas, diques y embalses en la Argentina presentan un estado muy diverso en cuanto a su seguridad, y, en algunos casos, hasta se desconoce. En parte, ello se debe a la falta de recursos y de un accionar integrado en la gestión de la seguridad. La coordinación interinstitucional es imprescindible para el desarrollo de iniciativas que requieren la participación de organismos de diferentes niveles, jurisdicciones y sectores, según su responsabilidad.

Fundamentalmente, la política de seguridad de presas debe revisarse de cara a los vencimientos próximos de los Contratos de Concesión —comienzan a vencer en 2023— y a las transformaciones ineludibles del escenario medioambiental. Cualquier programa que se proponga debe tener en cuenta que se encuentra condicionado por la insuficiencia en mantenimiento, conservación, reposición y control de la infraestructura, como ocurre en buena parte del mundo. Y la variable tiempo complica aún más la situación. Tarde o temprano, el deterioro de las obras requerirá atención urgente. Los nuevos pliegos de concesión deberían incluir la obligatoriedad de establecer sistemas de información e instrumentos para monitoreo en tiempo real y disponer de terminales para las autoridades regulatorias y de gestión del riesgo y la emergencia, incorporar procedimientos que equilibren el espíritu autorregulador predominante y pautas para cumplimiento del deber reparatorio de LGA, entre otras cuestiones.

Todas estas modificaciones deberían reforzarse con una Ley Federal de Seguridad de Presas que afinque la política de seguridad en el ámbito de la política hídrica y clarifique el ejercicio del poder de policía en las diferentes materias e incorpore presas de relave minero, balsas arroceras, terraplenes, etc. También deberían destinarse recursos por regalías por generación hidroeléctrica a todas las autoridades de cuenca —sobre la base de la asignación de AIC— y, para las presas con otros usos, establecer un sistema de asignación sobre la base de criterios de conservación y usos —renta hídrica—, de manera tal de fortalecer la GIC.

Es por ello por lo que cualquier iniciativa en materia de seguridad de presas implica definiciones de política nacional en materia ambiental, hídrica y energética, con un verdadero sentido federal. La regulación de la seguridad de presas necesita una mirada integral sobre el rumbo que debe adoptar el país en materia de infraestructura, medioambiente y recursos naturales. En ese marco, debe considerarse como parte inescindible del ordenamiento territorial como política transversal.

Referencias bibliográficas

- Abdalá, M. y P. Spiller (1999). *Instituciones, Contratos y Regulación en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Agua y Energía (1987). *40 años. Agua y Energía Eléctrica. 1947-1987, Agua y Energía*. Buenos Aires, Argentina.
- Barrionuevo, A. y P. E. Lahera (1998). *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*. Buenos Aires: CLAD - EUDEBA.
- Bohoslavsky, C.; E. Liaudat y E. Ortega (2006). «La Hidroelectricidad en la Argentina». Ponencia presentada en el IV Congreso Argentino de Presas y Aprovechamientos Hidroeléctricos, 17, 18 y 19 de agosto, Posadas, Misiones, República Argentina.
- Bruzzone, E. (2009). «La gestión de los recursos hídricos en Argentina». En *Realidad Económica*, (245), IDES, Buenos Aires.
- Fernández, L. C.; G. A. Gutiérrez y G. A. Rodríguez (2010). «Relevamiento y diagnóstico de las condiciones de seguridad de presas de Córdoba». Ponencia presentada en el VI CAPyAH, Cipolletti, República Argentina.
- Hidalgo, E. (2009). «Competencias de la Nación y las provincias en la explotación de hidrocarburos en la Argentina». En *Realidad Económica*, 241, IDES, Buenos Aires.
- ICOLD (2007). *Las presas y el agua en el mundo*. París: ICOLD.
- ICOLD - UNEP (2001). «Tailing Dams. Risk of Dangerous Occurrences. Lessons learnt from practical experiences». En *Bulletin 121 ICOLD*, París, Francia.
- Iribarren, F. (2006). «Acerca del dominio originario de los Recursos Naturales». En *Revista de Derecho Ambiental*, (5), Lexis Nexis, Buenos Aires, Argentina.
- Laboranti, C. y G. Malinow (1995). *Diagnóstico Preliminar sobre la Gestión de los Recursos Hídricos en la República Argentina*. Buenos Aires: Subsecretaría de Recursos Hídricos.
- Liaudat, E. y E. Ortega (2008). «Hidroelectricidad: un plan posible». Ponencia presentada en el V Congreso Argentino de Presas y Aprovechamientos Hidroeléctricos, el 24, 25 y 26 de septiembre, San Miguel de Tucumán, Tucumán, República Argentina.

- López, A. (2009). *El Estado Regulador. Capacidades estatales y las políticas de servicios públicos de los '90*. Buenos Aires: Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Majone, G. y A. La Spina (1993). «El Estado Regulador». En *Gestión y Política Pública*, 2, (2), México D.F.
- Malinow, G. (2013). *Potencial y desarrollo hidroeléctrico argentino*. Buenos Aires.
- McCully, P. (2001). *Ríos silenciados: ecología y política de las grandes represas*. Edición ampliada y actualizada. Buenos Aires: Proteger Ediciones.
- Oszlak, O. (2011). «El rol del Estado: Micro, Meso, Macro». Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales el 7 de julio en Resistencia, Chaco, República Argentina.
- (1999). «De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado». En *Nueva Sociedad*, 160, Caracas, Venezuela.
- (1997). «Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?». En *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (9), octubre, Caracas, Venezuela.
- Pochat, V. (2005). «Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina». En *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* 96, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago, Chile.
- Restelli, F. (2006). «La Seguridad de Presas en Argentina». Ponencia presentada en el IV Congreso Argentino de Presas y Aprovechamientos Hidroeléctricos, 17, 18 y 19 de agosto, Posadas, Misiones, República Argentina.
- Romero, C. A. (1998). «Regulación e Inversiones en el Sector Eléctrico Argentino». En *Serie Reformas Económicas*, 5, Buenos Aires, CEPAL-CEER.
- República Argentina, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Subsecretaría de Recursos Hídricos, Organismo Regulador de Seguridad de Presas. «Razones para una Ley de Seguridad de Presas. Una mirada propositiva». Presentación de. Presidente del ORSEP, Rodolfo Dalmati [en línea]. Disponible en <http://www.orsep.gob.ar/bank/data/articulos-tecnicos/Razones_para_una_ley_de_Seguridad_de_Presas-Rodolfo-Dalmati.pdf> [Consulta: 8 de febrero de 2019].

- Thwaites Rey, M. y A. López (2009). *Fuera de Control. La regulación residual de los servicios privatizados*. Buenos Aires: Temas.
- Vispo, A. (1999). *Los Entes de Regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- World Commission on Dams (2000). *Dams and Development. A new framework for decision-making*. Londres: Earthscan Publications Ltd.

Cómo citar este artículo

Juncal, S. (2019). «La regulación y el control de la seguridad de presas en la Argentina». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (2), diciembre-marzo, pp. 117-151.

COMUNICACIONES

Reingeniería institucional en el COFEMOD: ¿hacia una nueva dinámica colaborativa?

Por *Martín Astarita**

Resumen

El Gobierno nacional ha fijado la modernización estatal como uno de sus objetivos estratégicos. En esa dirección, en septiembre de 2016, se implementó una reforma en la estructura organizacional del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública de la República Argentina (COFEMOD) —antiguamente llamado COFEFUP—, organismo que tiene como principal misión articular políticas y prioridades de modernización del Estado nacional y de los Estados provinciales.

¿Cuáles fueron los cambios más relevantes a nivel institucional introducidos en el nuevo COFEMOD? ¿Qué es lo que se buscó alcanzar con dichas modificaciones? ¿Ha mejorado su funcionamiento desde entonces? ¿Qué tipo de dinámica colaborativa se ha instaurado a partir de dicha reestructuración? Estos son algunos de los interrogantes que se buscará responder en la presente comunicación a partir de un análisis de tipo jurídico-formal. Además, se esbozarán algunos lineamientos teóricos sobre los determinantes de los niveles de coordinación intergubernamental, que pueden servir para comprender, desde un punto de vista político y administrativo, la dinámica de funcionamiento concreta del nuevo COFEMOD y la naturaleza del vínculo establecido entre el Gobierno nacional y las jurisdicciones provinciales.

Palabras clave

Relaciones intergubernamentales – modernización – coordinación – Consejo Federal.

* Profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la República Argentina.

Abstract

The national government has set state modernization as one of its strategic objectives. In that direction, in September 2016 a reform was implemented in the organizational structure of the Federal Council for Modernization and Innovation in Public Management (COFEMOD) —formerly called COFEFUP—, whose main mission is to articulate policies and priorities for the modernization of the national State and the provincial states.

What were the most relevant changes at the institutional level that were introduced in the new COFEMOD? What was it sought to achieve with these modifications? Has your operation improved since then? What type of collaborative dynamic has been established since this restructuring? These are some of the questions that will be addressed in this article, based on a legal-formal analysis. In addition, some theoretical guidelines on the determinants of levels of intergovernmental coordination, which can serve to understand, from a political and administrative point of view, the dynamics of the specific functioning of the new COFEMOD and the nature of the link established between the national government will be outlined and the provincial jurisdictions.

Key words

Intergovernmental relations - modernization - coordination - Federal Council.

Introducción

La modernización estatal es un objetivo estratégico del Gobierno nacional. Ya en los inicios de su gestión, el presidente Macri dispuso la creación de un Ministerio de Modernización —actualmente con rango de Secretaría—, y anunció, además, un Plan de Modernización del Estado (Decreto N.º 434/2016).

Como parte de esa misma iniciativa, en septiembre de 2016, se implementó una reforma en la estructura organizacional del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública (COFEMOD)

—antiguamente llamado COFEFUP—, organismo que tiene como principal misión articular políticas y prioridades de modernización del Estado nacional y de los Estados provinciales.

¿Cuáles fueron los cambios más relevantes a nivel institucional introducidos en el nuevo COFEMOD? ¿Qué es lo que se buscó alcanzar con dichas modificaciones? ¿Ha mejorado su funcionamiento desde entonces? ¿Qué tipo de dinámica colaborativa se ha instaurado a partir de dicha reestructuración? Estos son algunos de los interrogantes que buscará responder la presente comunicación.

Los Consejos Federales, cabe consignar, tienen larga tradición en la Argentina. Sin embargo, es en las últimas décadas que han cobrado nuevo impulso, en un contexto signado por los procesos de descentralización y de un incremento en las responsabilidades asumidas por los gobiernos subnacionales (Goyburu, 2016). En otras palabras, han sido la respuesta institucional a la necesidad de llevar adelante, más exitosa y eficazmente, políticas públicas en Estados multinivel con competencias compartidas.

Así, durante los noventa, se asistió en nuestro país a una proliferación de estos espacios de coordinación intergubernamental a nivel sectorial. Uno de ellos, objeto de este estudio, es el Consejo Federal de la Función Pública, creado, precisamente, en 1992.

La comunicación se organiza de la siguiente manera. Luego de esta introducción, en la siguiente sección, se realiza un breve repaso de la historia del COFEMOD y sus antecedentes más importantes. La segunda sección se consagra a estudiar los cambios que se dieron en el organismo a partir de su reestructuración en septiembre de 2016. En la tercera sección, se esbozan algunos lineamientos teóricos que permitirán una mejor comprensión de la dinámica colaborativa del COFEMOD. A modo de cierre, por último, se ofrecen algunas conclusiones preliminares.

1. Breve historia del COFEMOD

Una de las particularidades de los Consejos Federales en la Argentina es su gran variedad y heterogeneidad, tanto en lo que refiere a la fecha y modo de creación como a su grado de institucionalización, la dinámica de funcionamiento, el nivel de coordinación, y el impacto efectivo de su trabajo en la arena subnacional (Serafinoff, 2012). Tal heterogeneidad ha determinado que los estudios sobre ellos, en constante aumento, resulten al mismo tiempo sumamente diferentes y difíciles de comparar entre sí (Goyburu, 2016).

El actual COFEMOD se creó en diciembre de 1992, con la misión de «colaborar en la planificación, coordinación, asesoramiento e implementación de los aspectos de la política de la función pública que comprometen la acción conjunta de la Nación, las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires» (Acta fundacional, 22 de noviembre de 1992).

Tal como señala Iribarren (2007), la creación del COFEFUP se dio en un contexto institucional sumamente propicio para su emergencia. En efecto, desde fines de la década de los ochenta, con el arribo del Gobierno de Carlos Menem, se llevaron a cabo una serie de transformaciones de la administración estatal en todos sus niveles —nacional, provincial y municipal— y, en correspondencia con ello, un renacer del pactismo fiscal, que tenía como propósito superar los problemas fiscales imperantes. Quedó constituido entonces un terreno fértil para que cobraran impulso distintas iniciativas vinculadas con el fortalecimiento y la modernización de las burocracias subnacionales, tales como la mejora de las potestades recaudatorias y la optimización y racionalización en el uso de recursos públicos. La modernización, de esa manera, aparecía íntimamente asociada a cuestiones de índole fiscal.

En ese entorno institucional, el 22 de diciembre de 1992, se firmó el Acta que dio por constituido el COFEFUP. Si bien la literatura sobre relaciones intergubernamentales supone que el funcionamiento de los Consejos Federales mejora a medida que alcanza mayores niveles de institucionalización, este principio exige algún matiz para comprender

la evolución del COFEFUP, pues hay coincidencia entre los especialistas respecto de que su débil institucionalización de origen —al ser creado por un acta y no por una ley— no ha sido obstáculo para que, a lo largo de su trayectoria, se mantenga plenamente activo y ofrezca un ágil funcionamiento (Serafinoff, 2007; Iribarren, 2007).

Uno de los grandes hitos transformadores del organismo se dio en 2000, durante la Presidencia de Fernando de la Rúa. En aquel momento, se alcanzó un acuerdo programático con el objetivo de impulsar la modernización de la gestión pública. Según Iribarren, «desde entonces, quedó claro que la política sectorial específica del Consejo Federal era la modernización del Estado» (2007: 33). Como parte de todos estos cambios, el organismo pasó a llamarse *Consejo Federal para la Modernización del Estado*.

Otro año que marca un punto de inflexión es 2006, cuando el Consejo dio pasos firmes hacia su madurez institucional: se dictó un reglamento, se fijó la elección de autoridades en forma periódica; se constituyeron comisiones de trabajo; se organizaron redes funcionariales en las principales materias con foros virtuales de intercambio y socialización de experiencias y conocimientos; y se hicieron más fluidos y constantes los mecanismos de diálogo Nación-provincias.

Finalmente, como ya fuera dicho, en septiembre de 2016, el nuevo Gobierno encabezado por el presidente Macri ejecutó una serie de cambios importantes en la estructura organizacional del COFEMOD, que, en la próxima sección, serán analizados con mayor detalle.

2. El COFEMOD hoy

2.1. Los principales cambios en el COFEMOD

Es posible identificar tres tipos de modificaciones ocurridas en el COFEMOD a partir de septiembre de 2016. En primer lugar, cambios jurídico-formales, con el nuevo nombre que asume el organismo y el

impulso de una serie de nuevos instrumentos legales firmados con las jurisdicciones provinciales. Un segundo nivel de cambio se dio en cuanto a los objetivos y prioridades del nuevo COFEMOD. Sobresale, en tal sentido, la voluntad de orientar la modernización hacia cuestiones de Gobierno abierto. Finalmente, en tercer lugar, se produjeron transformaciones en el plano de la ingeniería institucional con la creación, por ejemplo, de nuevas comisiones de trabajo en correspondencia con la nueva impronta adquirida por el organismo.

2.1.1. Los cambios jurídico-formales

Los cambios jurídico-formales más importantes se encuentran resumidos en el Acta de 2016, que plasma los resultados de la Tercera Asamblea Ordinaria del COFEMOD, realizada el 28 y el 29 de septiembre de 2016 en la ciudad de San Miguel de Tucumán (https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_2016_acta_3ra_asamblea.pdf).

- *De COFEFUP a COFEMOD.* Se decidió el cambio de nombre: el antiguo Consejo Federal de la Función Pública pasó a denominarse Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública. Según consta en el Acta, ello se hizo con un doble propósito: «... darle mayor precisión semántica a las labores de la institución y (...) vincular su funcionamiento al Ministerio de Modernización de la Nación que lo preside» (Acta, 2016: 3).
- *Compromiso Nacional por la Modernización del Estado.* Se invitó a las provincias a sumarse a la propuesta de elaborar un Compromiso Nacional por la Modernización del Estado. Este se suscribió, finalmente, en abril de 2017, y se asienta en cinco compromisos concretos: 1) Desburocratizar el Estado simplificando y agilizando los trámites para hacer más sencilla y práctica la vida de los ciudadanos; 2) jerarquizar el empleo público para brindar más y mejores servicios a la ciudadanía y recuperar el orgullo de nuestros servidores públicos; 3) transparentar la gestión y fomentar

la innovación para brindar información pública y asegurar la participación ciudadana; 4) fortalecer la gestión por resultados y la calidad de los servicios y políticas públicas; 5) incorporar la infraestructura tecnológica necesaria para favorecer la inclusión digital de toda la ciudadanía en forma segura.

2.1.2. La modernización orientada al Gobierno abierto

Así como, a principios de los noventa, la modernización estatal estuvo centrada en mejorar la situación fiscal de las jurisdicciones provinciales, en la actualidad, el sello distintivo de la modernización parece ser el de Gobierno abierto, que supone un nuevo modelo de gobernanza asentado en una serie de pilares fundamentales, tales como la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas públicas, la participación ciudadana y la colaboración para la innovación (CLAD, 2016).

Cabe señalar que el Estado argentino ya venía trabajando e impulsando este tema, pero, de todas maneras, hay claramente un nuevo impulso a partir de diciembre de 2015 con el arribo de la nueva gestión. Distintas iniciativas sobre este tema y que involucran al COFEMOD se han tomado en los últimos tres años. Al respecto, se creó una Comisión de trabajo específica sobre Gobierno abierto; el COFEMOD adhirió a la Carta Internacional de Datos Abiertos; se diseñó el Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2017-2019; se llevaron adelante *webinars* para presentar experiencias provinciales inscriptas en los pilares de Gobierno Abierto; y se realizaron relevamientos y otras herramientas para armar una biblioteca de investigaciones, manuales y códigos abiertos a fin de que sean compartidos (Borrman, 2017).

2.1.3. Cambios a nivel institucional

Durante la Presidencia de Macri, concretamente en la asamblea del 29 de marzo de 2017 realizada en Mendoza, se crearon dos nuevas Comisiones

de Trabajo dentro del COFEMOD: la de Ciberseguridad y la de Gobierno Abierto e Innovación (Borrman, 2017). Así, durante casi un año, hubo un total de 8 comisiones. Sin embargo, el 21 de marzo de 2018, se realizó una nueva reestructuración que redujo y fusionó algunas comisiones. En la actualidad, entonces, el esquema de trabajo temático presenta la siguiente ingeniería institucional:

- Comisión de Capacitación y Empleo —fusiona las dos anteriores de Capacitación y Empleo—.
- Comisión de Gestión por Resultados y Calidad —fusiona las dos anteriores de Gestión por Resultados y Calidad—.
- Comisión de Gobierno Abierto e Innovación —sin cambios—.
- Comisión de Infraestructura Tecnológica y Ciberseguridad —fusiona las dos anteriores de Infraestructura Tecnológica y Ciberseguridad—.
- Comisión de Modernización Administrativa —sin cambios—.

3. Lineamientos teóricos para analizar el COFEMOD

Hasta aquí, se han analizado los cambios institucionales en el COFEMOD priorizando una mirada de tipo jurídico-formal. Se replica así la línea analítica predominante que han tenido los estudios sobre este organismo en el pasado, como, por ejemplo, Serafinoff (2007), Iribarren (2007), COFEFUP 2009, Martinere (2013).

Ahora bien, poco se ha dicho aún sobre el funcionamiento concreto que adquirió el COFEMOD a partir de la asunción del nuevo Gobierno encabezado por el presidente Macri y la reingeniería institucional ya referida. ¿Cuál es su dinámica de funcionamiento? ¿Qué tipo de relaciones se han establecido entre sus integrantes? ¿Hay predominio del Ejecutivo nacional, o, por el contrario, se han construido relaciones más

horizontales en las que las jurisdicciones provinciales tienen capacidad de incidencia? ¿Supone un obstáculo para el trabajo del COFEMOD la nueva división política surgida en diciembre de 2015, esto es, un Gobierno nacional en manos de la coalición política Cambiemos y la mayoría de las gobernaciones en poder de distintas vertientes opositoras?

Aunque importante, la mirada puramente formalista resulta insuficiente para responder a estos interrogantes. En efecto, una enseñanza fundamental que nos deja la teoría de las relaciones intergubernamentales es la importancia de los vínculos informales entre funcionarios de distintos niveles de gobierno. En tal sentido, se requiere complementar la visión jurídico-formal con la adopción de dos perspectivas —una política y otra administrativa— que, aunadas entre sí, pueden delinear un panorama preciso respecto del tipo de vínculo establecido entre el Gobierno nacional y las unidades subnacionales que conforman el COFEMOD, y la dinámica colaborativa que lo distingue.

La naturaleza de la problemática planteada exige, indudablemente, un trabajo de campo —observación participante, asistencia a las reuniones del COFEMOD y a sus comisiones de trabajo, entrevistas a sus principales representantes nacionales y provinciales, entre otras tareas—, que será realizado en próximas investigaciones.

En lo que sigue, sin embargo, es posible esbozar algunos lineamientos conceptuales que pueden facilitar aquella futura empresa de carácter eminentemente empírico. En efecto, tanto los estudios sobre federalismo como la ya mencionada teoría de las relaciones intergubernamentales ofrecen algunas claves interpretativas para desentrañar un aspecto central para un futuro estudio sobre el COFEMOD, a saber: ¿cuáles son los determinantes de la naturaleza y el grado de coordinación intergubernamental?

Un primer aporte es el concepto de *federalismo cooperativo*, que surge al calor de los procesos de descentralización que ocurrieron en las últimas décadas en la Argentina, y que es la contracara del tradicional federalismo de tipo dual (Cao, Rey y Serafinoff, 2016). Según esta nueva

perspectiva, el modelo dual, caracterizado por la división estricta de funciones y responsabilidades entre los actores multinivel, ha cedido paso a un modelo de tipo cooperativo o colaborativo, que se destaca por la tarea conjunta entre Nación, provincias y municipios. Se excluye, en esta visión, cualquier atisbo de rigidez, admitiendo una multiplicidad de formas de cooperación, pues la autoridad se superpone, se comparte, «no habiendo competencias exclusivas en materias importantes que correspondan a un solo nivel» (Goyburu, 2016: 21).

El federalismo cooperativo se encuentra vinculado con los procesos de descentralización ocurridos a partir del último cuarto de siglo xx.

Si bien se dieron a los niveles subnacionales de gobierno mayores potestades de gestión, la tendencia general fue que el ámbito central mantuviera la dirección estratégica de los sistemas y funciones transferidos hacia las provincias. De esta forma, las descentralizaciones derivaron en la extensión de la modalidad cooperativa y ésta ha llevado a que la coordinación entre niveles de gobierno adquiera un carácter cardinal (Cao, Rey y Serafinoff, 2016: 73).

Un segundo aporte teórico es el de relaciones intergubernamentales. Wright (1997) fue uno de los pioneros en este campo poniendo especial énfasis en los vínculos informales entre funcionarios de distintos niveles de gobierno como elemento vital para la edificación de relaciones intergubernamentales. Se destaca, además, su esfuerzo por operacionalizar el concepto de RIG definiendo tres modelos:

- *Modelo separado*, en el que rige una estricta separación entre las esferas de gobierno. Prevalece, entonces, la independencia entre ellos.
- *Modelo superpuesto*, en el que predomina la interdependencia, pues, más allá de la definición de algunas temáticas privativas para cada área de gobierno, prevalecen, sobre todo, relaciones interorganizativas. En este modelo, además, se impone la negociación como principal instrumento de relación.

- *Modelo inclusivo*, donde existe una relación esencialmente jerárquica, en la que la autoridad emana desde el centro y se impone a los actores subnacionales.

Estos modelos pueden servir para aproximarse al conocimiento del COFEMOD. En tal sentido, cabe preguntarse, ¿cuál es la dinámica en las relaciones intergubernamentales que se da entre los representantes del Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales a partir de su rediseño institucional en septiembre de 2016? ¿Prima la interdependencia entre ambos, o, más bien, hay un actor que prevalece en la relación e impone su agenda e intereses?

Finalmente, una tercera distinción analítica sobre este tema es la que propone Repetto (2010) sobre los tipos diferentes de coordinación intergubernamental. Su idea cardinal es que la coordinación, para ser efectiva, debe ser integral, esto es, no puede limitarse a una fase en particular «toda vez que semejante reto requiere darle coherencia sistémica tanto a la decisión como al diseño y la implementación (y reflejarse al momento de evaluar las acciones emprendidas)» (Repetto, 2010: 14).

Cuadro 1. Tipos de coordinación según Repetto

Nivel de coordinación		
Nivel	Tipo de acción	Resultados
I (Básico)	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación entre actores y entes • Consulta a actores y entes 	<ul style="list-style-type: none"> • Delimitación y clarificación de roles y funciones
II (Intermedio-básico)	<ul style="list-style-type: none"> • Negociaciones para evitar divergencias entre actores y entes 	<ul style="list-style-type: none"> • Negociación

<p>III (Intermedio-avanzado)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de consensos a nivel interorganizacional • Arbitraje del Gobierno central para resolver diferencias interorganizacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Concertación entre actores y sectores
<p>IV (Avanzado)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de parámetros organizacionales • Definición de prioridades gubernamentales • Estrategia general de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Alineación estratégica

Fuente: Elaboración propia a partir de Repetto (2010)

Este encuadre conceptual sobre los distintos tipos y niveles de coordinación puede contribuir a comprender la naturaleza y el modo de funcionamiento del COFEMOD. Podemos preguntarnos, al respecto, en qué nivel se encuentra tras su reestructuración, qué tipo de acciones predominan en su dinámica de funcionamiento y, derivado de ello, qué resultados obtiene de sus esfuerzos de coordinación.

Conclusión

A lo largo de este trabajo, se analizaron las principales modificaciones que se han producido en la estructura organizacional del CODEMOD a partir de septiembre de 2016. Un primer nivel de cambio fue de índole jurídica: se modificó el nombre del organismo, y se suscribieron distintos instrumentos legales con las provincias. Además, el COFEMOD fijó nuevas prioridades y puso especial énfasis en orientar el proceso modernizador hacia cuestiones de Gobierno abierto. Finalmente, un tercer nivel de cambio ocurrió en su estructura institucional con la creación de nuevas comisiones temáticas de trabajo.

Se planteó también la necesidad de complementar esta visión jurídico-formal con la adopción de dos enfoques, uno político y otro administrativo, a fin de

poder desentrañar qué tipo de dinámica colaborativa caracteriza al nuevo COFEMOD y la naturaleza del vínculo establecido entre el Gobierno nacional y las jurisdicciones provinciales.

Aunque estos interrogantes ameritan un trabajo empírico y de campo que se desarrollará en próximas investigaciones, se han planteado algunos lineamientos teóricos que pueden contribuir a aquella futura tarea. En tal sentido, los conceptos de *federalismo cooperativo*, *relaciones intergubernamentales* —con sus respectivos modelos que lo operacionalizan— y los diferentes tipos de coordinación intergubernamental —básico, intermedio-básico, intermedio-avanzado, avanzado— constituyen valiosos insumos para comprender la naturaleza del actual COFEMOD, identificar las mejoras con respecto a la estructura precedente y detectar posibles debilidades que ameriten superarse con una eventual nueva reforma.

Referencias bibliográficas

- Borrman, R. (2017). «Avances de Argentina en políticas de gobierno abierto». Ponencia presentada en el XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre, Madrid, España [en línea]. Disponible en <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/FAE8F8F14804E4D0052582330073F70B/\\$FILE/borrmrud.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/FAE8F8F14804E4D0052582330073F70B/$FILE/borrmrud.pdf)> [Consulta: 3 de febrero de 2019].
- Cao, H.; M. Rey y V. Serafinoff (2016). «Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino». En *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 27, pp. 67-99.
- CLAD (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, julio, Bogotá, Colombia.

- Goyburu, M. L. (2016). *¿Coordinación intergubernamental en la Argentina? Una propuesta teórica y metodológica para la comparación de los Consejos Federales en la República Argentina*. Universidad Torcuato Di Tella, mayo. Tesis de maestría no publicada. Disponible en <<https://www.coalicionessgicp.com.ar/wp-content/uploads/2017/03/Goyburu2016.pdf>> [Consulta: 3 de febrero de 2019].
- Iribarren, E. (2008). «Los Consejos Federales». En *Revista Aportes*, 26, pp. 3-15.
- Martirene, R. (2013). «Coordinación de funciones y recursos entre la Nación y las provincias en un ambiente de modernización de las gestiones públicas en la Argentina». En Serie *Gestión Pública*, 77, Santiago de Chile: CEPAL.
- Repetto, F. (2010). «Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas». En Acuña, C. (comp). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Serafinoff, V. (2012). «Los Consejos Federales: ¿espacios para la institucionalización de las relaciones intergubernamentales o una manifestación de la explotación oportunista?». En *Voces en el Fénix*, 18, septiembre.
- «Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los Consejos Federales como exponentes de una constante tensión». Ponencia presentada en el Congreso LASA, septiembre, Montreal, Canadá.
- Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Documentos y reglamentaciones utilizados

Actas históricas del COFEMOD. Disponible en <<https://www.argentina.gob.ar/cofemod/actas>>.

Compromiso Federal para la Modernización del Estado (2017). Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_

documentos_compromiso_federal_para_la_modernizacion_del_estado.pdf>

Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública. <<https://www.argentina.gob.ar/cofemod>>.

Plan de Modernización del Estado (2016). Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_documentos_plan_de_modernizacion_del_estado_2016.pdf>

Reglamento del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_documentos_reglamento.pdf>.

Cómo citar este artículo

Astarita, M. (2019). «Reingeniería institucional en el COFEMOD: ¿hacia una nueva dinámica colaborativa?». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (2), diciembre-marzo, pp. 155-169.

RESEÑAS

Exploring Welfare Debates. Key concepts and questions

Lee Gregory

Reino Unido, University of Bristol, 2018, 272 páginas

ISBN 1-4473-2656-4

Por *Ezequiel Magnani*

El académico Lee Georgy es un destacado profesor del Departamento de Política Social, Sociología y Criminología de la Universidad de Birmingham. Ha contribuido con numerosos artículos al campo académico en lo que respecta a estudios ligados a la pobreza, desigualdad, política social focalizada, políticas para grupos jóvenes, entre otros temas. Sus trabajos resultan de interés, debido al carácter innovador de sus argumentos, que dejan a sus lectores reflexionando acerca de la validez y la capacidad explicativa de los paradigmas vigentes sobre los diseños de la provisión de bienestar para los sectores más vulnerables de la sociedad.

Su más reciente obra *Exploring Welfare Debates. Key concepts and questions* no es la excepción. En ella, Gregory se propone analizar los profundos cambios que ha atravesado la política social en el último siglo. En este sentido, entiende la política social no solo como un proceso de formulación de políticas e implementación, sino también como la determinación de qué va a ser provisto, a quién y cómo.

Para lograr este objetivo, el autor enmarca estos cambios en un escenario actual de profunda reconfiguración económica, política, social e internacional. Estos fenómenos están implícitamente reconocidos en el libro como consecuencias del proceso de transformación del Estado de bienestar producto de una mayor intensidad de la globalización, en donde se vieron alteradas de manera profunda las relaciones entre el Estado y la sociedad.

A su vez, en este contexto de ruptura de los consensos respecto a la naturaleza y funciones del Estado de bienestar, se pone en evidencia la importancia que tienen los conceptos y el significado que se les atribuye a la hora de analizar la vinculación lógica entre las políticas sociales, sus objetivos, sus depositarios y sus resultados.

Una política se calcula para lograr ciertos objetivos y metas. Son los medios adoptados para lograr ciertos fines, proporcionando un marco a través del cual los medios y los fines están conectados lógicamente. La forma en que se construyen los fundamentos depende del uso de conceptos para articular argumentos particulares sobre la naturaleza del bienestar, cómo se puede proporcionar el bienestar y las circunstancias en que los ciudadanos pueden acceder a esta disposición (p. 2)

En este sentido, en la obra, se establece como argumento principal que algunos conceptos han influido en la formación y el desarrollo de las políticas sociales. Además, este argumento que realiza el autor implica que las políticas sociales no son estáticas, sino que, por el contrario, son dinámicas y cambian en función de cómo los distintos conceptos se transforman y se articulan, ya que esto es algo que impacta en el diseño y en la racionalidad de la provisión de bienestar.

Esta constante reformulación de los conceptos que influyen en las políticas sociales hace que una de las principales enseñanzas de la obra sea que hay varias formas de concebirlas, por lo que uno no debe encerrarse en la idea de que hay un solo camino mediante el cual la sociedad debe proveer bienestar a su ciudadanía. La noción de que hay una única forma de realizar políticas sociales es producto de la internalización de ciertos conceptos que hacen referencia a una forma determinada y estática de ver la realidad social, las necesidades de las personas y la forma en la que debería actuar el Estado.

Un concepto harto relevante que influye en la forma en la que percibimos la realidad es el de *ciudadanía*.

Adoptar un concepto totalizador de ciudadanía no es automáticamente una consecuencia negativa de la provisión de asistencia social; sin este concepto totalizador, no asumiríamos que las personas merecen un trato igualitario, y tampoco que la provisión de asistencia social debe orientarse a satisfacer las necesidades de la ciudadanía en general. Más bien, [este concepto totalizador] resalta la importancia de la igualdad de trato en todas las divisiones sociales y facilita nuestra capacidad de indicar cuándo ciertos grupos están en desventaja: proporciona un estándar mínimo que todos los ciudadanos deben esperar. Importante para nuestro interés en el bienestar, también generó un reconocimiento de que los derechos sociales no siempre se pueden cumplir a través del mercado; sino que requiere alguna forma de apoyo/provisión estatal (p. 227)

En este pasaje, podemos ver con nitidez cómo una determinada definición de un concepto puede impactar en la forma en la que se piensa, desarrolla e implementa una política social. Un concepto amplio de ciudadanía permite pensar la provisión de bienestar de una forma más amplia y su implementación en un sentido más profundo, que posibilita un impacto mayor en el tejido social. Por el contrario, una interpretación más restringida del concepto de *ciudadanía* implicaría un diseño y una implementación más limitada de las políticas sociales, lo que reduciría su impacto.

En sintonía con la importancia de la conceptualización de la palabra *ciudadanía* debido a su impacto en la provisión de bienestar, el autor otorga similar relevancia a conceptos como *riesgo*, *derechos sociales* y *necesidad*. A lo largo de la obra, se ponen en tela de juicio y se analizan, ya que sus diferentes definiciones tienen como consecuencia que las políticas sociales tengan impactos cualitativamente diferentes en el entramado social.

Como se mencionó, la obra toma las políticas sociales como herramientas cuyo uso está influenciado por las distintas conceptualizaciones de la realidad social que hacen los mismos seres humanos. En consideración de que los seres humanos son y se realizan en un determinado contexto social e histórico, el autor aclara lo siguiente:

Este entrelazado de conceptos está influenciado por un proceso histórico: cambios en los contextos sociales, económicos y políticos en los que los conceptos se articulan y se incorporan a políticas para tener un impacto práctico en nuestras vidas (p. 232)

Esta cita nos lleva a abordar la tesis central del libro, en la cual se le propone al lector entender las políticas sociales como una variable que está siempre sujeta a los cambios en la forma de concebir el Estado y papel que este debe tener en la regulación de las relaciones sociales, económicas e internacionales. A su vez, el autor deja entrever que estos cambios en la forma de pensar el Estado están estrechamente vinculados con el progresivo impacto que la globalización ha tenido sobre el vínculo entre el mercado y el Estado, y entre este último y el conjunto de la sociedad.

Esto último refuerza la idea central que el autor logra exitosamente transmitir desde las primeras páginas de la obra: el hecho de que las políticas sociales son dinámicas y varían a lo largo del tiempo según cómo se definan y redefinan ciertos conceptos. Es en este marco de progresiva transformación y cambio del entramado social en donde los conceptos como *ciudadanía*, *derechos sociales*, *riesgo* y *necesidad* son resignificados e impactan, a su vez, en la forma en la que se piensan, diseñan e implementan las políticas sociales.

Esta importancia otorgada por el autor al cambio social y a las permanentes variaciones en la relación Estado-mercado y Estado-sociedad busca romper aquellas acendradas visiones que consideran la sociedad y las políticas sociales como algo impertérrito, dado e inmodificable.

Por lo tanto, la articulación de alternativas debe romper estos argumentos influyentes, que insisten en el uso de ideas y prácticas de mercado en todos los aspectos de la vida social. Existe la necesidad de desafiar los nuevos entendimientos de «sentido común» del mundo moderno, el comportamiento humano y el papel del Estado (p. 238)

El autor pone el pensamiento neoliberal como un ejemplo claro de estas visiones sobre la realidad social y las políticas sociales que aparecen

como inmutables e incuestionables. Esto está expresado claramente en el siguiente pasaje:

En el núcleo de los cambios en la provisión de bienestar posterior a 1980, se encuentra el auge del neoliberalismo. Fundamentalmente, esto ha buscado no solo reposicionar los sistemas de bienestar, sino también cuestionar varios conceptos clave en la provisión de bienestar. Presentado como un nuevo paradigma económico contra el cual no hay alternativas, esto ha demostrado ser una narrativa poderosa para la reforma del bienestar (p. 232)

Más allá de que la tradición neoliberal se presente como una visión de la sociedad inmodificable, Gregory logra poner en relieve como esta no es más que una de las tantas formas de concebir la realidad social. Es por esto que el autor coloca la actual tradición neoliberal de pensar las políticas sociales como una concepción que ha logrado posicionarse por sobre las demás, ya que logró reemplazar exitosamente visiones anteriores, al mismo tiempo que redefinió con éxito determinados conceptos clave.

A su vez, lo mencionado implica que también la tradición neoliberal y su influencia en las políticas sociales pueden ser desafiadas por nuevas formas de entender la sociedad, sus ciudadanos, sus necesidades y sus derechos.

Para ilustrar este argumento, Gregory busca explicar cómo el paso del Estado benefactor a una sociedad regulada por el mercado influyó en la forma de concebir las políticas sociales y el papel de los ciudadanos a la hora de proveerse bienestar.

El advenimiento de la hegemonía neoliberal global se traduce en un importante reposicionamiento de los problemas y soluciones de bienestar, cambiando fundamentalmente algunos de los principios claves del estado de bienestar (p. 233)

La recesión de 1970 produjo un cambio en la teoría económica dominante, lo que significó el paso de un Estado benefactor cuyo fundamento

estaba en una tradición económica keynesiana a un Estado cuya *raison d'être* era garantizar las condiciones para el correcto funcionamiento del mercado para que este último pueda ser el proveedor de bienestar. Es en este período caracterizado por la fuerte crítica a la tradición keynesiana en donde muchos conceptos que sostenían las políticas sociales características de un Estado benefactor comienzan a resignificarse.

En el paradigma neoliberal, se redefinieron los conceptos de *Estado*, *ciudadanía* y *derechos sociales*, lo que produjo un cambio significativo en las políticas sociales.

Se argumentó que el Estado no debía gastar tanto para proveer el bienestar de forma expansiva, ya que este no debía ser su objetivo. Como justificativo, se mencionó que el crecimiento de la participación del Estado en las políticas sociales se debió a demandas desmedidas provenientes de la ciudadanía y de la voluntad de la clase política para satisfacer dichas demandas en pos de obtener éxitos electorales. A su vez, el autor resalta que este cambio en los objetivos y las prioridades del Estado vino acompañado de una nueva forma de pensar el concepto de *ciudadano*. Para la tradición neoliberal, este significante no debería estar anclado en la concepción universal de la ciudadanía ya mencionada, sino que está ligada a la responsabilidad individual que tiene cada sujeto de satisfacer sus propias necesidades.

A diferencia del paradigma presente durante los años de vigencia del Estado benefactor, en donde, a grandes rasgos, el Estado debía garantizar la provisión de bienestar a todos los ciudadanos que la necesitasen, en la tradición neoliberal, se piensan las políticas sociales como herramientas que tiene el Estado para fomentar la responsabilidad, la prudencia y la voluntad de tomar riesgos para que cada ciudadano sea capaz de cambiar su propia realidad y satisfacer sus propias necesidades.

Como se menciona implícitamente en la obra, estos cambios en la forma de concebir las políticas sociales no pueden entenderse completamente si no se tienen en cuenta el contexto internacional y los procesos globales

que afectan la propia naturaleza del Estado y las sociedades. Durante la crisis del Estado de bienestar, el aumento de la economía globalizada, el envejecimiento poblacional y los avances tecnológicos generaron nuevos desafíos para los cuales el Estado de bienestar no pudo encontrar una solución satisfactoria, por lo que estos procesos globales comenzaron a cuestionar la capacidad de los Estados para implementar eficientemente políticas sociales que satisfagan las necesidades del conjunto de la ciudadanía.

En suma, el valor agregado de esta obra realizada por Lee Gregory no solo radica en sus aportes a los estudios de la política social tanto como disciplina al igual que como política pública, sino que también se encuentra en la excepcional vinculación que el autor realiza entre la política social y los procesos globales que moldean, erosionan y condicionan la vida en sociedad. Al considerar las políticas sociales como dinámicas y buscar discutir con un paradigma que es presentado como estático, único e inmodificable, invita a los demás académicos a cuestionar los paradigmas establecidos fomentando la discusión de ideas y posibilitando el avance disciplinar.

Dado que reconoce subrepticamente que el humano es un ser histórico que se realiza en un determinado contexto social, y que, a su vez, su entorno se ve afectado por diversos macrofenómenos, el autor logra revitalizar y reivindicar una de las características principales que tienen las disciplinas ligadas a las ciencias sociales. En este sentido, a lo largo de la obra, se tiene en cuenta el hecho de que los seres humanos y sus relaciones sociales no son solamente productos de un escenario que se les impone, sino que son tanto productos como artífices de su propia realidad, en donde la posibilidad del cambio siempre está presente.

La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual

Juan Ignacio Piovani y Agustín Salvia (comps.)

Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2018, 640 páginas

ISBN 9789876298247

Por Rogelio Rodrigo

La compilación coordinada por Juan Ignacio Piovani y Agustín Salvia, publicada por la editorial Siglo XXI, nos presenta la obra *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*, resultado de un enorme esfuerzo por comprender la dinámica de la estructura social en la Argentina. Es, en cierto modo, un eco actualizado de los viejos esfuerzos de Gino Germani por obtener un panorama de la constitución estructural de nuestra sociedad, a partir de una sólida base científica y evidencia empírica.

Además de presentar un diagnóstico de nuestra sociedad y de las tensiones que la estructuran, esta obra recupera la tradición latinoamericana, al dar visibilidad a los problemas de la exclusión, la marginalidad y las desigualdades, utilizando el debate académico, social y político como instrumento estructurante para pensar y reformular las políticas públicas, lo que la transforma en un instrumento indispensable de gestión pública basada en evidencia.

La producción de esta obra es responsabilidad de un nutrido cuerpo de académicos que representa a las distintas zonas del país y a más de cincuenta unidades académicas. Tiene la particularidad de que los capítulos se basan en un corpus empírico sustentado en la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social (ENES) —realizada a 8265 hogares en 339 localidades entre 2014 y 2015 en el marco del Programa de

Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC)—. La ENES permite llenar un vacío en las fuentes secundarias de datos y da a este libro un sustento que supera los déficits existentes en la academia y análisis precedentes. Como señalan los compiladores,

(...) la ENES se sitúa en la tradición histórica de los grandes estudios sociales argentinos: desde el trabajo pionero de Bialek Massé sobre el estado de las clases obreras, de 1904, a la investigaciones sociodemográficas de Torrado (1992), pasando por la obra fundacional de Germani (1955) sobre la estructura social (p. 14).

Es necesario destacar que el libro tiene la particularidad de utilizar datos primarios recolectados con fines científicos para el análisis social, tipo de fuente con que otras obras similares no cuentan. El trabajo se articula alrededor de tres ejes que atraviesan toda la obra: 1) elaboración de estados de la cuestión sobre aspectos clave de la sociedad argentina a partir de la revisión de la investigación social llevada a cabo en el país en tiempos recientes; 2) análisis crítico del sistema de ciencias sociales para examinar las condiciones institucionales y científicas en las cuales se produce conocimiento en la Argentina; 3) uso de la encuesta ENES como herramienta empírica para el análisis estructural de la sociedad argentina. De este modo, cada componente permite rever la construcción del estado de la cuestión de cada tópico y cómo se inserta en la producción científica.

Los aportes fundamentales del libro se concentran en dos temas principales: 1) las estructuras de clase, estratificación y movilidad social; y 2) las condiciones de vida y de reproducción social de los distintos grupos que conforman la sociedad argentina. Esto permite no solo tener una imagen detallada de su estructura, sino también de la interacción entre las partes que la componen.

Los textos que conforman el volumen describen las múltiples desigualdades socioeconómicas que atraviesan a la sociedad argentina en materia de relaciones de clase, condiciones de vida e inclusión social. Las temáticas abordadas son variadas y ofrecen un diagnóstico acabado

sobre la magnitud y alcances de los problemas tratados —cuestiones de género, inclusión, desigualdad, acceso a bienes y servicios—, además de adoptar una perspectiva federal del país. De esta manera, los trabajos sirven para comprender la sociedad actual y pueden utilizarse como instrumento de políticas públicas que apunten a revertir las desigualdades. En tal sentido, el libro constituye un excelente ejemplo de aplicación de las ciencias sociales con fines cognitivos y, a la vez, de diseño de políticas.

Sin la utilización de datos construidos en forma sólida y reconocidos por la comunidad científica, es muy difícil accionar sobre una realidad política y social cada vez más compleja y diversificada, donde, más allá de los aspectos generalizables, vivimos el estallido de las subjetividades de la cual da cuenta esta obra. Desde el punto de vista teórico, los diferentes capítulos abordan desde los ejes tradicionales de las clases sociales, la movilidad social, la estructura laboral y la distribución de la riqueza hasta la materialidad de los derechos, las prácticas sociales y las estrategias seguidas por los hogares en una sociedad cada vez más desigual. Esto también constituye un cambio paradigmático con respecto a los trabajos más tradicionales de Susana Torrado o Gino Germani, que, a pesar de las diferencias, siguen apuntalando los cimientos históricos presentes en este libro.

Desde el punto de vista metodológico, puede observarse un *giro epistemológico*, donde las concepciones objetivistas tradicionales expresadas en las técnicas de investigación cuantitativas se combinan, según cada temática, con otras de carácter cualitativo y, principalmente, con estrategias de triangulación. Esto le otorga a la obra gran originalidad dentro de las ciencias sociales, no solo en la Argentina, sino también en el resto de la región. Los recientes congresos de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y varios eventos nacionales y de áreas específicas han dado testimonio de esta tendencia hacia la utilización de *métodos mixtos*.

El libro se compone de una introducción y diecinueve capítulos. El primero de ellos presenta los fundamentos metodológicos y teóricos de la ENES; el resto gira en torno a tres grandes núcleos:

1. Análisis de la estructura social

En el capítulo 2, se abordan las desigualdades sociales desde una perspectiva marxista a través de las trayectorias intergeneracionales y la autopercepción de clase. En el capítulo 3, se examinan las situaciones diferenciales en el acceso a bienes e ingreso y la disparidad regional observada en esta materia. El capítulo 4, que trata la situación del empleo, observa que la mitad de la fuerza de trabajo no tiene un empleo con derechos plenos, lo que constituye un factor clave a la hora de explicar la inserción en el mundo del trabajo y los ingresos laborales. En el capítulo 5, se analiza la movilidad social urbana; el capital cultural y educativo explica, en parte, el cambio y la transformación en la estratificación social.

2. Condiciones de vida y materialización de los derechos

El capítulo 7 se concentra en las desigualdades en el capital social escolar en materia de competencias en lenguas extranjeras y de manejo de la tecnología: Los grupos etarios más jóvenes parecen haber logrado un mayor avance que el resto, lo cual genera desigualdades en el acceso. El capítulo 8 trata el acceso urbano a la salud y muestra que el sector informal es el más dependiente del sector público de salud, lo cual amplía la deficiencia sanitaria y mina los derechos a su acceso. El capítulo 9 se centra en la protección social por parte del Estado y muestra que el grupo que depende solo de estos ingresos —estatales— son estadísticamente insignificantes, con independencia de la región que habiten. El capítulo 10 realiza un abordaje de la inseguridad a través de la victimización, que ha aumentado en los últimos tiempos y que presenta gran disparidad entre clases sociales; las clases acomodadas son las menos victimizadas. El capítulo 11 se dedica a la dinámica de la discriminación social y reafirma

lo planteado por la literatura en el sentido de que la violencia institucional, la vulneración de derechos y la discriminación se acentúan en las clases sociales bajas y en los grupos de inmigrantes. El capítulo 12 analiza el acceso bancario y observa gran heterogeneidad tanto regional como a nivel de clases; para ello, aporta distintas herramientas con el objetivo de reducir esta brecha.

3. *Composición, prácticas y estrategias de los hogares*

El capítulo 13 profundiza en la conformación de los hogares argentinos y concluye que, a pesar de que los nucleares siguen siendo mayoría, en los últimos tiempos, se observa un aumento de los hogares unipersonales, monoparentales y de jefatura femenina. El capítulo 14 se enfoca en la constitución y movilización social de las distintas corrientes migratorias limítrofes. Se observa que las trayectorias migratorias siguen cursos heterogéneos, producto de condicionantes estructurales como la xenofobia. En el capítulo 15, se examina la estructura de los hogares en función de los ingresos y el género. El capítulo 16 estudia la economía del cuidado y cómo la sociedad reproduce el *modelo de la mujer* como la indicada para estas tareas. El capítulo 17 propone un diagnóstico de la situación y las desigualdades de la infancia urbana, el cual muestra que existe una gran deuda en el pleno cumplimiento de los derechos que asisten a este grupo social. El capítulo 18 analiza el grupo etario de jóvenes y observa un acceso muy desigual al mercado laboral y educativo tanto en zonas urbanas como rurales, siendo la variable explicativa la pertenencia de clase social. Finalmente, en el capítulo 19, se aborda la heterogeneidad en la vejez y muestra el déficit de cuidado que sufre este grupo social.

Los trabajos ponen en evidencia que algunos supuestos que se manejan en ámbito académico, muchas veces, carecen de sustento estadístico, como ocurre en materia de brecha salarial entre clases, el peso de la clase social de origen, la feminización de las tareas de cuidado y lo determinante que puede ser nacer en una región u otra de la Argentina.

Este libro va mucho más allá de un análisis epistemológico y ontológico de la estructura social argentina: su preocupación trasciende el diagnóstico e incorpora el diseño de posibles respuestas a los problemas, lo que le otorga un indiscutible valor como herramienta para la formulación de políticas públicas. Como sintetizan Piovani y Salvia,

... más allá de contribuir al conocimiento científico en diferentes campos académicos de las ciencias sociales, los aportes del libro alientan, sin duda, a la renovación del debate político democrático sobre los proyectos posibles y deseables de país en el actual contexto histórico (p. 24).

Resulta destacable la red de instituciones que han sustentado la realización de un trabajo de tal complejidad y su sistematización: decanos de ciencias sociales, apoyo de universidades públicas de la amplia geografía nacional y el propio Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Ello le otorga una legitimidad institucional que, a su vez, demuestra la capacidad de trabajo en equipo dentro de las ciencias sociales argentinas, que, es de esperar, abre esperanzas de continuidad en la tarea académica que necesita una sociedad en continuo cambio.

La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual es una obra de consulta obligatoria para todos aquellos que quieran entender la estructura social con rigor científico. El resultado de la compilación es una producción académica de alto nivel, que ofrece una multiplicidad de enfoques, combinada con una nutrida perspectiva crítica, que permite una comprensión abarcativa de la sociedad argentina y constituye un instrumento indispensable de políticas públicas. La gestión requiere este tipo de conocimientos rigurosos y definitivos. La oportunidad de un comentario bibliográfico de una obra de estas características en una revista como *Estado abierto* es parte de la tarea de construir *puentes* necesarios entre el mundo académico y el ámbito de la administración y las políticas públicas.

Colaboraciones

Estado abierto es una revista científico-académica sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, los procesos de modernización y desarrollo de las capacidades estatales, el empleo público, y los aspectos centrales de la formación de las burocracias estatales y de la Alta Dirección Pública (ADP).

Los trabajos con pedido de publicación deben remitirse a la Revista vía correo electrónico a <estadoabierto@modernizacion.gob.ar>, con copia a <revistaestadoabierto@gmail.com>. Deben ser trabajos originales o inéditos, es decir que no hayan sido publicados en otras revistas. Se podrán presentar artículos y reseñas en español y portugués.

Preliminarmente, la Dirección y la Secretaría de Redacción de la Revista recibirán los trabajos, que se clasificarán acorde a la pertinencia temática y los requisitos formales. Con posterioridad, se evaluarán por réferis anónimos. Este proceso puede durar entre uno y seis meses como mínimo. Una vez finalizado, la Revista se pondrá en contacto con los autores para comunicarles la decisión de publicación. En caso de sugerencias o correcciones, los autores tendrán que dar cuenta de estas.

El envío de un artículo a la revista *Estado abierto* implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que este pueda ser editado, reproducido o transmitido de manera pública para fines exclusivamente científicos, culturales o de difusión, sin fines de lucro.

Para la presentación de los trabajos, deberán observarse los siguientes criterios:

1. Los artículos deben enviarse a ambas direcciones electrónicas.
2. No deben exceder los 100 000 caracteres (con espacios), y las reseñas, los 3000. Esto incluye resúmenes y referencias bibliográficas.
3. Deberán presentarse en programa Word, en letra Arial número 12, a espacio sencillo. Se utilizará hoja A4, con margen superior de 3 cm; inferior de 2,5 cm; izquierdo de 2,5 cm y derecho de 2,5 cm.

4. El título estará alineado a la izquierda en negrita y en letra Arial número 14. Los nombres y apellidos de los autores se expresarán de igual forma, pero en letra itálica, número 12 (en caso de tratarse de dos o más autores, la y entre estos estará en redonda).
5. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional de los autores y dirección electrónica, debe consignarse mediante asterisco (y doble asterisco si fuese necesario) referido desde el título o el nombre del autor al pie de la primera página.
6. Las notas aclaratorias o comentarios deberán ir a pie de página. Deben evitarse notas al pie excesivas.
7. Toda referencia bibliográfica debe ir en el cuerpo del texto, no a pie de página, y deberá seguir el siguiente formato: apellido del autor y año, y número de página luego de dos puntos para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

Varios países latinoamericanos son casos de democracia delegativa (O'Donnell, 1997).

«El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses» (O'Donnell, 1997: 293).

Si la cita excede las 40 palabras, se la debe apartar del texto, quitarle las comillas, aplicarle sangría a ambos lados y reducir el cuerpo de la letra a 10.

El verdadero uso del multiculturalismo no habría sido, así, el de la lucha por el reconocimiento de las poblaciones subordinadas por la hegemonía cultural, sino que habría servido apenas para crear un nuevo nicho universitario, para beneficio de las audiencias de estudiantes de clases medias y superiores (Bourdieu y Wacquant, 1999: 10).

8. En las referencias bibliográficas desplegadas a final del artículo, debe respetarse el siguiente orden: apellido del autor, letra inicial del nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (entre comillas bajas si es un artículo; en itálicas si es un libro o título de una publicación), volumen, tomo, etc., lugar de edición y editorial.

Para libros y capítulos de libros:

Bourdieu, P. (2008). *Homo academicus*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gutiérrez Márquez, E. (2013). «La ciencia política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM». En Reveles, F. (coord.). *La Ciencia Política en México Hoy: ¿Qué sabemos?* México: UNAM y Plaza y Valdés.

O'Donnell, G. (1997). «¿Democracia delegativa?». En O'Donnell, G., *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

Para revistas:

Altman, D. (2005). «La institucionalización de la ciencia política en Chile y América Latina: una mirada desde el sur». En *Revista de Ciencia Política*, 25, (1), pp. 3-15.

En este caso, el 25 corresponde al volumen de la revista, y el (1), al número.

Para diarios:

Malamud, A. (2016). «La utilidad de una provincia derrotada». En diario *Clarín*, 24 de marzo, p. 21.

Para participaciones en eventos científicos:

Rocha, C. (2012). «La ciencia política en Uruguay (1989-2009): Un estudio de los temas, teorías y metodologías predominantes en la investigación y la enseñanza en el Instituto de Ciencia Política». Ponencia presentada en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, noviembre, Montevideo, República del Uruguay.

Para publicaciones pertenecientes a organismos internacionales, dependencias públicas o diferentes tipo de organizaciones como ONG:

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario: Resultados definitivos*. Serie B N.º 2. Buenos Aires.

Para leyes, decretos y resoluciones:

República Argentina (2016). Ley N.º 27275, Derecho de Acceso a la Información Pública. Publicada en el B.O. el 29 de septiembre.

9. La bibliografía obtenida de espacios virtuales debe citarse de la siguiente forma:

Oszlak, O. (2016). «Hacia un Estado al servicio del ciudadano». En diario *La Nación* [en línea]. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1901788-hacia-un-estado-al-servicio-del-ciudadano>> [Consulta: 10 de octubre de 2016].

10. Todos los artículos deberán estar acompañados por un resumen en español y otro en inglés, de hasta 100 palabras cada uno. En caso de tratarse de un artículo en portugués, se agregará un resumen en español.
11. Los cuadros, diagramas e infogramas realizados en otros programas deberán enviarse en archivos aparte, y deberá señalarse específicamente el lugar en el cuerpo del texto donde deben colocarse. En la medida de lo posible, deben utilizarse programas generalizados y compatibles con Word. Cada elemento deberá contar con su propio archivo. Incluyendo los posibles cuadros, el artículo no podrá superar las 30 carillas en el formato antes mencionado. En caso de tratarse de algún tipo de fotografía, esta deberá tener una definición mínima de 250 jpg. Los esquemas mencionados deberán estar en blanco y negro.

Los editores no están obligados a mantener ningún tipo de comunicación con aquellos que hayan enviado sus trabajos, salvo que estos sean efectivamente publicados.

Se terminó de imprimir en
Imprenta de la Secretaría de Gobierno de Modernización
Av. Roque Sáenz Peña 511, Buenos Aires, Argentina
Marzo 2019

ea