

# Papeles . 21

## DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

PUBLICACIÓN ANUAL · AÑO 10 · NÚMERO 21 · 2020

SANTA FE, ARGENTINA · [ ISSN 2591-2852 ]

**1** EL EJÉRCITO INDUSTRIAL DE RESERVA, SU PERSISTENCIA Y TRANSFORMACIÓN: UN ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DEL TRABAJO SOCIAL **ZHRINGER DIEGO ALEJANDRO** · **2** EL ROL DEL CONCEJO MUNICIPAL EN LA HECHURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA RECONSTRUCCIÓN DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN LA CIUDAD DE SANTA FE (1983–2015) **DIEGO BERETTA/MATÍAS BUSTAMANTE** · **3** LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RECURSOS ICTÍCOLAS DEL RÍO PARANÁ: EL DISEÑO DE ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DE BIENES COMUNES (EL CASO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE) **GONZALO SOZZO/CAROLINA FILIPPON** · **4** POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOCIÓN DE COOPERATIVAS DE TRABAJO EN LA CIUDAD DE SANTA FE: UN ESTUDIO DE LAS ACCIONES DESPLEGADAS POR EL GOBIERNO DE SANTA FE ENTRE LOS AÑOS 2012–2019 **ORLANDO SOTTO** · **5** POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCESO A BIENES CULTURALES EN «EL MOLINO, FÁBRICA CULTURAL» DE LA CIUDAD DE SANTA FE **ANALÍA BENIGNI** · **6** TEORÍA Y PRÁCTICA EN LA ACCIÓN POLÍTICA: CRÓNICA, TRAYECTORIA Y MILITANCIA A PARTIR DEL DISCURSO DE ALEJANDRO DABAT **VICTORIA CASTRO DEMIRYI/JOEL SIDLER**



# Papeles .

**DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES**

---

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

PUBLICACIÓN ANUAL

AÑO 10 · NÚMERO 21 · 2020 · SANTA FE, ARGENTINA

[ ISSN 2591-2852 ]



**Papeles ■**  
**DEL CENTRO**  
**DE INVESTIGACIONES**

---

**FACULTAD DE CIENCIAS**  
**JURÍDICAS Y SOCIALES**  
PUBLICACIÓN ANUAL  
AÑO 10 · NÚMERO 21 · 2020  
SANTA FE, ARGENTINA  
[ ISSN 2591-2852 ]

---

**Directora**  
Ayelén García Gastaldo

---

**Secretaria de Redacción**  
Ivana Virginia García

---

**Consejo Asesor**  
Marcelo Alegre  
Marcelo Becerra  
Carlos Carcova  
Marcela Ferrari  
Sandra Frustragli  
Carlos Hernández  
Enrique Manses  
Hugo Quiroga  
Margarita Rozas Pagaza  
Alicia Ruiz  
María del Mar Solís  
María Inés Tato  
César Tcach  
María Inés Tula

---

  
edicionesUNL

Universidad Nacional del Litoral  
Santa Fe, República Argentina  
editorial@unl.edu.ar  
www.unl.edu.ar/editorial

**Coodinación editorial**  
Ma. Alejandra Sedrán  
**Corrección**  
Ma. Alejandra Sedrán  
**Diseño de interior y tapa**  
Alina Hill

Queda hecho el depósito  
que marca la Ley 11.723.  
Reservados todos los derechos.

Impreso en Argentina  
*Printed in Argentina*

## **OBJETIVOS DE LA REVISTA**

---

- Publicar los resultados de investigación. Ello constituye un indicador largamente aceptado por la comunidad científica a la hora de la evaluación de los informes de avance de los proyectos de investigación, como también de los informes finales.
- Brindar a los recursos humanos en formación un espacio accesible para la difusión de los primeros trabajos en el marco de los proyectos de investigación.
- Divulgar trabajos de los proyectos de investigación y demás actividades que se llevan adelante en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y

Sociales y, a su vez, brindar un espacio de divulgación a docentes y graduados del área Ciencias Sociales de toda la comunidad académica de la región.

- Realizar una de las actividades previstas en el mismo Reglamento del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales: propender, en la medida de los medios disponibles, a la publicación de todos los estudios resultantes de la investigación, dando prioridad a los producidos con financiamiento de la Universidad Nacional del Litoral.

# SUMARIO

- 7 /           NOTA EDITORIAL
- 9 /   **1. EL EJÉRCITO INDUSTRIAL DE RESERVA, SU PERSISTENCIA Y TRANSFORMACIÓN: UN ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DEL TRABAJO SOCIAL**  
*Zehringer Diego Alejandro*
- 30 /   **2. EL ROL DEL CONCEJO MUNICIPAL EN LA HECHURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA RECONSTRUCCIÓN DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN LA CIUDAD DE SANTA FE (1983-2015)**  
*Diego Beretta*  
*Matías Bustamante*
- 53 /   **3. LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RECURSOS ICTÍCOLAS DEL RÍO PARANÁ: EL DISEÑO DE ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DE BIENES COMUNES (EL CASO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE)**  
*Gonzalo Sozzo*  
*Carolina Filippón*

- 76 / **4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOCIÓN  
DE COOPERATIVAS DE TRABAJO EN  
LA CIUDAD DE SANTA FE: UN ESTUDIO  
DE LAS ACCIONES DESPLEGADAS POR  
EL GOBIERNO DE SANTA FE ENTRE  
LOS AÑOS 2012-2019**  
*Orlando Sotto*
- 100 / **5. POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCESO  
A BIENES CULTURALES EN «EL MOLINO,  
FÁBRICA CULTURAL» DE LA CIUDAD  
DE SANTA FE**  
*Analía Benigni*
- 122 / **6. TEORÍA Y PRÁCTICA EN LA ACCIÓN  
POLÍTICA: CRÓNICA, TRAYECTORIA  
Y MILITANCIA A PARTIR DEL DIS-  
CURSO DE ALEJANDRO DABAT**  
*Victoria Castro Demiryi*  
*Joel Sidler*
- 145 / **NORMAS DE ESTILO  
Y MODOS DE PRESENTACIÓN  
Y PUBLICACIÓN**



## NOTA EDITORIAL

---

La publicación periódica *Papeles del Centro de Investigaciones* tiene como objetivo promover y divulgar la actividad científica surgida en el ámbito académico del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, en particular, y en la comunidad académica, en general. Desde su creación hasta el día de la fecha se han editado 20 números en nueve series. En esta nueva serie, número 10, se presentan de forma conjunta todos los artículos de la Revista en un tomo único. Los artículos presentados se refieren a investigaciones en el área de las ciencias jurídicas y sociales.

Los trabajos seleccionados han sido aprobados a través del sistema de referato externo bajo el procedimiento de doble ciego, manteniendo la revista adecuada a los estándares de calidad aceptados por la comunidad científica y los organismos internacionales de medición de tal actividad.

Ponemos de relieve la importancia de la producción científica para el desarrollo, visibilidad e impacto a los efectos de cumplir con la misión de democratizar el conocimiento producido en el ámbito de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral.



# 1

## EL EJÉRCITO INDUSTRIAL DE RESERVA, SU PERSISTENCIA Y TRANSFORMACIÓN: UN ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DEL TRABAJO SOCIAL

---

THE RESERVE INDUSTRIAL  
ARMY, ITS PERSISTENCE  
AND TRANSFORMATION:  
AN ANALYSIS FROM THE  
PERSPECTIVE OF SOCIAL WORK

*Zehringer Diego Alejandro*

**RESUMEN** / El artículo tematiza sobre el concepto abordado por Marx: ejército industrial de reserva, recuperado por Giddens en su obra: El capitalismo y la moderna teoría social. Si bien el mismo fue enmarcado en una perspectiva teórica acuñada en otra época y contexto, se considera que tendría, con matices diferentes, persistencias que contribuirían a la elucidación de nuestra actual y compleja realidad. Marx llega a esta categoría luego de un extenso recorrido que excede el recorte de este trabajo, no obstante, permite conjeturar rupturas y continuidades que lo tornan significativo para problematizar nuestro presente y pensar el porvenir. Desde este enfoque se configuran posibles puntos de conexión del concepto clásico tratado por Marx con el neoliberalismo, su racionalidad de gobierno y las políticas dirigidas hacia la población parada y desocupada. Estos tópicos teóricos son a su vez analizados y problematizados desde la óptica particular de Trabajo Social, considerando que dicha profesión tiene relación desde en su instancia fundacional con políticas e intervenciones dirigidas a la población parada o excluida del mercado de trabajo.

**PALABRAS CLAVE** / ejército industrial de reserva; neoliberalismo; trabajo social

**ABSTRACT** / The article theedizes about the concept approached by Marx: reserve industrial army, recovered by Giddens in his work: Capitalism and Modern Social Theory. While it was framed in a theoretical perspective coined in another era and context, it is considered that it would have, with different nuances, persistences that would contribute to the elucidation of our current and complex reality. Marx comes into this category after an extensive journey that exceeds the cutout of this work, however it allows to guess breaks and continuities that make it significant to problematize our present and think about the future. From this approach, possible points of connection of the classic concept treated by Marx with neoliberalism, its rationality of government and policies aimed at the unemployed and unemployed population are shaped. These theoretical topics are in turn analyzed and problematized from the particular perspective of Social Work, considering that this profession has a relationship from its founding instance with policies and interventions aimed at the population stopped or excluded from the labour market.

**KEY WORDS** / reserve industrial army; neoliberalism; social work

## Introducción y delimitación del concepto

Marx plantea que desde sus orígenes solo raras veces prima en la economía capitalista una situación de pleno empleo. El propio capitalismo requiere que exista un número de parados crónicos, lo que él ha denominado «ejército industrial de reserva». En este sentido lo que ha evidenciado en su tiempo es un rasgo central del capitalismo: el que la fuerza de trabajo sea una mercancía, pero ésta se distingue de las demás, en tanto hecho que no exista ningún factor evidente que impida una gran diferencia entre su precio y su valor. Así, si sube el precio de una mercancía del tipo corriente, el capital se orientará hacia la producción de dicha mercancía, por ende la hará bajar con tendencia a acomodarse a su valor, y si sube el precio del trabajo nadie podría aumentarlo. Es en ese intersticio donde el autor incorpora el concepto de ejército de reserva, denominado también como «excedente relativo de la población». Este ejército industrial de reserva, donde sus filas se nutren centralmente de obreros que se han vuelto innecesarios a causa de la mercantilización, actúa como un atenuante continuo de la regulación de los salarios. En períodos de prosperidad, cuando se incrementa la demanda de trabajo, un sector del ejército de reserva queda absorbido por la fuerza de trabajo y cuando cambia esta tendencia, genera y ofrece un recurso siempre disponible y barato que inhabilita cualquier intento de mejora de la clase obrera y es entonces que el ejército de reserva opera como una palanca central de la acumulación del capital siendo una de las características del régimen de producción capitalista. Lo expuesto precedentemente es medular en el análisis que Marx hace de la pobreza física, la cuál condenaría a un amplio sector de la clase obrera. Independientemente de las críticas generadas sobre su tesis de la pauperización en cuanto a su pronóstico, es oportuno recuperar lo que Giddens (1994) ha analizado sobre dicha cuestión, y dice al respecto:

hay que distinguir dos temas en el estudio que hace Marx, y es precisamente la tendencia a asimilarlos en una única predicción sobre el nivel de vida de la clase obrera, lo que ha dado pie a una mala interpretación muy común sobre lo que dice Marx en este punto. El primero tiene que ver con la teoría según la cual el proceso de desarrollo capitalista se caracteriza por el aumento de disparidad relativa entre los salarios de la clase obrera y los ingresos de la clase capitalista; el segundo consiste en que el desarrollo del capitalismo produce un ejército de reserva cada vez más numeroso, que en su mayor parte se ve obligado a vivir en extrema pobreza...pero la confusión de ambos aspectos ha llevado a la conclusión totalmente infundada de que Marx creía que todo

el conjunto de la clase obrera se hundiría progresivamente en una pobreza física cada vez más rigurosa, Marx habla de la «explotación creciente» del trabajador a medida que avanza el capitalismo, pero es evidente que la cuota de explotación (cuota de plusvalía) puede aumentar sin que entrañe necesariamente ningún cambio en los salarios reales de la mayoría de la clase obrera. Por lo que se refiere a la creciente disparidad relativa entre los ingresos del trabajo y el capital, la tesis principal de Marx, en concordancia con la teoría general de la plusvalía propuesta ya en *El Capital*, consiste sencillamente en que, mientras que la clase capitalista acumula cada vez más riqueza, los salarios de la clase obrera no pueden subir nunca mucho más arriba del nivel de subsistencia... Marx especifica en *El Capital* para el conjunto de la clase trabajadora también una referencia a los efectos alienadores de la división del trabajo que sirven para «mutilar al obrero convirtiéndolo en un hombre fragmentario, lo rebajan a la categoría de apéndice de la máquina, destruyen con la tortura de su trabajo el contenido de éste, le enajenan las potencias espirituales del proceso del trabajo. (113–114)

Si bien el planteo de Marx es potente, no puede transpolarse mecánicamente a nuestra realidad, sin embargo, y a pesar de sus críticas, sigue siendo un referente de tematización, análisis y problematización. Marticorena (2011) destaca justamente que las formas que adopta el trabajo asalariado, producto del desarrollo de la acumulación capitalista y la lucha de clases no pueden dissociarse de la lógica inherente al desarrollo capitalista de crear y reproducir continuamente una fuerza de trabajo sobrante para el capital, constituyendo una problemática central al momento de analizar las condiciones de vida y trabajo de la clase obrera y su devenir en el tiempo. En las últimas décadas y desde la reestructuración capitalista iniciada en los años 70, el incremento de las tasas de desempleo y subempleo, como empleo no registrado, signaron las tendencias del mercado de trabajo, no solo en América Latina y en Argentina sino también a nivel mundial. Los debates en torno a la marginalidad durante la postguerra dieron lugar a diferentes conceptualizaciones que suponían distintas concepciones de las estructuras económicas y sociales latinoamericanas y de la marginalidad misma. La autora destaca el interés de recuperar la importancia de la presión ejercida por el ejército industrial de reserva para dar cuenta de las formas que asume la explotación del capital sobre el trabajo. No supone dejar de considerar los procesos de diferenciación interna de la clase trabajadora, sino que permite por el contrario analizarlos sin desplazar la unidad de clase, enfatizando que la reducción del ejército industrial de reserva a la forma fluctuante de la sobrepoblación relativa se expresa en la difícil-

tad para estudiar el exceso de la población sobrante para las necesidades medias de valorización del capital y utilizando el concepto de masa marginal para dar cuenta del carácter excesivo de la población obrera no absorbida por la dinámica de acumulación de capital en los sectores concentrados y su diferenciación del ejército industrial de reserva.

Entre las primeras conceptualizaciones estuvo la vinculada a las teorías de la modernización que básicamente sostenían la tesis dualista según la cual las estructuras subdesarrolladas se caracterizaban por la coexistencia de un sector tradicional y otro moderno y desde esta lógica la marginalidad refería al sector no incluido dentro de las relaciones capitalistas y este sector tradicional debería ser incorporado para que las economías se desarrollen. Cabe subrayar que las teorías del desarrollo fueron cuestionadas desde posiciones estructuralistas como marxistas.<sup>1</sup> El mayor grado de diferenciación de las condiciones de vida de la población de América Latina, en relación con otras regiones llevó a que numerosos científicos sociales propongan un amplio abanico de enfoques, ya que los procesos productivos y de acumulación del capital fueron diferentes. Entre los enfoques más difundidos pueden recuperarse los estudios de: la teoría de la marginalidad y la del sector informal urbano. El primero perteneciente a Nun, Murmis y Marín (1968) procura reconsiderar la problemática de la población sobrante en el marco de la «fase monopolista» del capitalismo (ya que Marx habría realizado su planteo refiriéndose a su fase competitiva) como herramienta para comprender las particularidades de América Latina, en donde la acumulación de capital se desenvolvería en dos grandes sectores (reconociéndose la existencia de un gradiente entre ellos): el del capital monopolista, de elevada productividad asociada a las tecnologías utilizadas y con un grado de concentración que le permite dominar las condiciones del mercado, y el del capital competitivo, que presenta características opuestas. Sobre la base de la distinción conceptual entre las categorías ejército industrial de reserva y población sobrante, para la teoría de la marginalidad los trabajadores empleados en el segundo sector no se constituirían, dadas sus aptitudes productivas, en competencia para los ocupados en el primer sector. De este modo, la fuerza de trabajo ocupada en el sector competitivo perdería la función de regular las condiciones de contratación de los obreros en el sector monopolista, papel que Marx le habría adjudicado al ejército industrial de reserva, en el marco de su análisis de Inglaterra en el siglo XIX, donde la fuerza de trabajo tendría un elevado grado de homogeneidad. En

---

1. Para ampliar sobre dichas críticas desde una perspectiva marxista véase De Olivera (1972) en: *A economía brasileira: crítica a razão dualista*.

este contexto, dados los escasos vínculos entre ambas esferas, los trabajadores del sector competitivo se consolidarían como sobrantes en relación al sector monopolista; se constituirían, así, en una masa marginal respecto del sector dinámico de la economía. Esto daría lugar a un proceso de diferenciación en el mercado de trabajo, que luego se reproduciría para el sector competitivo, que contaría con su propio ejército industrial de reserva y masa marginal. Por su parte, Prebisch (1962) en su tesis estructuralista destaca el enfoque del sector informal urbano describiendo la situación de muchos países de la región, los cuales, a partir de su integración periférica al mercado mundial, solo poseían un número pequeño de actividades productivas para la exportación que se modernizaban. Estos establecimientos productivos competían en el mercado mundial, con nula irradiación al resto de los sectores, dando lugar a estructuras productivas heterogéneas y la conformación de dos segmentos del mercado de trabajo, formal e informal.

Nun (2003) en su tesis de la masa marginal funda una crítica a la asimilación de los conceptos «ejército industrial de reserva» y «población relativa» y en este sentido sostiene que la incorrecta asimilación de las categorías superpoblación de reserva y ejército industrial de reserva llevaron a confundir el estudio del capitalismo. Fundamenta al respecto, la posibilidad de una población excedente que no mantenga una relación funcional con el sistema y, si bien ambos conceptos serían pertinentes en el marco del desarrollo de la etapa competitiva del capitalismo, con el desarrollo hegemónico del capital monopolista no toda sobrepoblación relativa se conformaría en ejército industrial de reserva con las funciones atribuidas por Marx.<sup>2</sup> La sobrepoblación que no establece relaciones con el sistema integrado de las empresas monopólicas es denominada masa marginal y estaría compuesta por un sector de la mano de obra ocupada por el capital industrial competitivo, la mayoría de los trabajadores que se refugian en actividades terciarias de bajos ingresos, desocupados y la totalidad de la fuerza de trabajo mediada por el capital comercial, de modo tal que la masa marginal es analizada en su relación a la baja integración con el capital monopolista aunque, en un sentido amplio, también en referencia al conjunto del capital industrial. Esta tesis de masa marginal también dio lugar a polémicas.<sup>3</sup>

---

2 Nótese que las tematizaciones en torno al planteo original de Marx toman distintas orientaciones, vertientes y críticas que exceden un estudio pormenorizado en este trabajo. Sin embargo, y a pesar de estas diferencias sigue siendo un concepto controversial que nutre y suscita debates políticos, académicos, entre otros.

3 Para profundizar sobre este debate véase Cardoso, F. (1970) en: Comentario sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginalidad.

Retomando, desde la perspectiva de Marx se puede inferir entonces que el incremento de la magnitud relativa del ejército industrial de reserva produce mayor pauperismo crónico, observando de este modo una ley general absoluta de acumulación capitalista, advirtiendo que como todas las demás leyes, se modifica en su aplicación por diversas circunstancias. El pauperismo sería el hospital de la clase obrera, el peso muerto del ejército industrial de reserva. Según él, las peores formas de explotación material se circunscriben mayoritariamente en este último grupo, en el cual se desarrolla una acumulación de miseria, de esclavitud, de despotismo y degradación moral entre otros múltiples aspectos. La contradicción del capitalismo se exteriorizaría en una polarización, por un lado la acumulación de la riqueza y en el otro extremo miseria y pobreza. Es posible considerar entonces que la concentración indicaría el proceso de acumulación del capital, por lo cual los capitalistas particulares consiguen incrementar su magnitud y tenerlo bajo su control. A su vez, el carácter competitivo hace que los productores se esfuercen cotidianamente para vender a precios más bajos que sus competidores. Capitalistas que controlan grandes organizaciones gozan de diversas ventajas sobre los productores más pequeños, permitiéndoles triunfar sobre los mismos. Las unidades productivas más amplias generalmente llevan a la quiebra a las más pequeñas absorbiendo su capital. Por otro lado el sistema crediticio y la banca, fomentan e incentivan aún más la centralización. Marx, muestra que el capitalismo, lo mismo que la sociedad que lo precedió en Europa Occidental, deviene en un sistema inestable cristalizado sobre la base de antagonismos refractarios que solo pueden resolverse mediante diversos cambios que terminan por hundirlo. Dichas contradicciones emanan esencialmente de su carácter clasista, de la relación asimétrica entre trabajo asalariado y capital. Este modo de funcionamiento de producción conduce a la disolución del mismo sistema, que no debe entenderse como su fin o destrucción total, sino por el contrario, una misma inclinación, un movimiento, una metamorfosis del propio régimen que viabiliza su transcendencia dialéctica. La pobreza del conjunto de la clase trabajadora, la miseria física del propio ejército de reserva y la disminución notable de los salarios y aumento del desempleo que se produce en la crisis, suministra un retraso del creciente potencial revolucionario. Nota aquí, que dentro del propio sistema industrial existirían motivos e intereses para gestar una base de organización colectiva al concentrar las fábricas un gran número de trabajadores y las organizaciones obreras empezarían a nivel local a aglutinarse consiguiendo formar unidades nacionales y la autoconciencia del proletariado se transmitirían progresivamente y a la

vez la centralización y concentración del capital iría minando la posición del capitalista empresario. La relación de estos aspectos y circunstancias facilitaría la llegada de la sociedad socialista, no obstante como se expresó anteriormente, no es objeto de este trabajo profundizar en esta cuestión, dada las controversias propias y dinámicas que fue adquiriendo el capitalismo como sistema. Si bien lo desarrollado por este clásico fue anterior al surgimiento del Trabajo Social como profesión moderna, es atrayente su análisis, ya que puede contribuir en el proceso de elucidación<sup>4</sup> de la propia trayectoria socio histórica de la profesión, considerando a su vez que instalada la modernidad y la burguesía como clase social dominante, otorgaron identidades particulares en sus orígenes. Recuperando sintéticamente antecedentes de cierta literatura que argumenta entre los aspectos más destacados que Trabajo Social como profesión comienza a instituirse y legitimarse a principios del siglo xx<sup>5</sup> por la articulación de múltiples aspectos, entre los que se podrían, forzando la descripción, señalarse: a) la institucionalización de la beneficencia privada, b), la ampliación en las funciones del Estado, estructurando un campo laboral legitimado (profesional asalariado) y c) el desarrollo de las ciencias sociales que transfirieron saberes técnicos–metodológicos y conocimientos científicos.

### **Tramas del concepto y posibles anclajes hacia Trabajo Social**

Una tendencia denominada «histórico crítica» en Trabajo Social,<sup>6</sup> sostiene que la profesión surge en este contexto histórico con una identidad atribuida, respondiendo al proyecto político de la burguesía y a los intereses del capitalismo, una tríada conformada por: Estado, iglesia y burguesía subordinaron la práctica específica de la profesión a los proyectos hegemónicos, asegurando la reproducción social, las relaciones sociales, el control y disciplinamiento moralizador de la fuerza de trabajo. En sus principios

---

4 Elucidación refiere aquí a la perspectiva asignada por Heller (2002) quien retomando el concepto filosófico abordado por Castoriadis expresa que elucidación es el trabajo por el cual los hombres intentan pensar lo que hacen y saber lo que piensan.

5 Aclaración: cabe destacar que, si bien pueden coexistir rasgos similares, la institucionalización de la profesión fue diferente en cada momento y país. Para profundizar al respecto véase Carballada (2004) en: *Del desorden de los cuerpos al orden de la sociedad*, Cazzaniga (2009) en: *Profesiones, Módulo: Problemáticas y perspectivas de la intervención social* y Suriano (2000) en: *La Cuestión Social en Argentina 1870–1943*.

6 Excede los alcances de este trabajo un análisis en profundidad de esta tendencia, no obstante, es necesario subrayar las objeciones y estado de debate producido en torno a la misma.

y tradición, según esta mirada, estaría ligada al capitalismo y constituiría una de las formas de dar respuesta a la cuestión social. Trabajo Social entonces se ubicaría en la división social y técnica del trabajo y su ejercicio delimitado por las contradicciones, los antagonismos y la reproducción social de las relaciones inherentes a este modo de producción capitalista. Martinelli (1997) matiza justamente que el origen de Trabajo Social conlleva una profunda marca del capitalismo y del conjunto de variables subyacentes, alienación, contradicción, antagonismos y fue en este vasto caudal, su gestación y desarrollo. Desde esta representación, la intervención profesional no adquiriría legitimidad desde los sectores con los que trabajaba, sino por el contrario, la misma devendría de las fracciones dominantes que demandan sus servicios.

Parra (2001) en esta línea expresa que

el fuerte componente ideológico del pensamiento conservador produce un desplazamiento de la contradicción capital-trabajo hacia la dualidad riqueza-pobreza, área privilegiada de intervención del Trabajo Social, la población objetivo de la intervención del trabajador social fue (¿o son todavía?) los pobres, definidos conceptualmente como seres humanos pero políticamente por ser portadores de una carencia (hambre, falta de vivienda, etc.) y por lo tanto poco interesados en construir derechos a una vida humana y preocupados solo en dar respuestas inmediatas individuales a esta situación de carencia. (83)

Montaño (1998) distingue en su tesis sobre la historia de la profesión a nivel latinoamericano la existencia de dos tendencias. La primera la denomina endogenista y estaría, según su clasificación, identificada en las obras consideradas «clásicas» sobre la historia de la profesión (Ander Egg, Alayón, Barreix y Kisnerman, entre otros/as), y cuya característica es la lectura de la profesión y de sus transformaciones históricas a partir de sí misma, o sea, la trayectoria se explicaría en sí misma por una serie de avances y retrocesos que se relacionan fundamentalmente con la voluntad de sus propios agentes y con las aspiraciones personales de figuras consideradas emblemáticas, paradigmáticas y que consiguen establecer cambios en los rumbos profesionales a partir de sus aportes específicos.

La segunda tendencia es la que se fundamenta en una perspectiva histórico-crítica, con aportes realizados por: Yamamoto, Netto, Martinelli, Manrique Castro, entre otros/as. Esta vertiente entiende que no es posible explicar la profesión a partir de sí misma, sino que es inevitable analizarla en las determinaciones sociales, políticas, económicas y culturales propias de las

sociedades en las cuales se desarrolla. En esta dirección, se entiende a Trabajo Social como una especialización en la división social y técnica del trabajo, que se explica y adquiere sentido en el marco de las relaciones entre las clases fundamentales dentro de una sociedad capitalista.<sup>7</sup>

Procurando superar ciertos dualismos determinantes, interesa aquí recobrar la perspectiva de Rozas Pagaza (2001) quien entiende la intervención social desde la perspectiva de campo problemático, siendo la expresión contradictoria que tienen los sujetos en cuanto satisfacción de necesidades. La intervención profesional en referencia a la cuestión social<sup>8</sup> es clasificada acorde a la definición de los problemas sociales y jerarquizada por un determinado mandato en función de intereses de los sectores dominantes, fundamentalmente con el fin de generar las mejores condiciones en el proceso de acumulación capitalista, consolidar un poder centralizado y garantizar el orden social. La intervención estaría mediada por las dinámicas socio histórico y modelos de Estado. Es un proceso que se constituye a partir de las manifestaciones de la cuestión social y éstas son las coordenadas que estructuran el campo. Esto permite concebirla desde el proceso histórico desentrañando las condiciones en que se explicita la cuestión social y su relación con el campo problemático. Dichas manifestaciones se materializan en la vida cotidiana de los sujetos generando un conjunto de tensiones que influyen en sus condiciones de vida y afectan el proceso de reproducción social. La autora comprende la intervención como campo problemático en la medida que se conforma en el escenario cotidiano donde se objetivan las manifestaciones de la cuestión social. Este enfoque se diferencia de aquellas posiciones que la entendieron desde una concepción instrumentalista<sup>9</sup> y en su forma de gerenciamiento social llamado capital potencial donde el profesional se dirige a resolver los problemas sociales sin mediar un diagnóstico complejo de las causas que originan los problemas y naturalizan su origen. Desde este fundamento, dichas modalidades responderían a una racionalidad instrumental del Estado y reproducen una relación recurso–demanda en la cual se inscribe una comprensión reduc-

---

7 No es objeto en este trabajo profundizar sobre este debate, solo se enuncia dado que marcó las discusiones y argumentaciones sobre el origen de Trabajo Social.

8 Sin desconocer los enfoques y conceptualizaciones existentes sobre cuestión social, aquí se la comprende en sentido amplio y refiere a la relación conflictiva que se produce entre capital y trabajo, considerando así una lectura de los problemas que se originan por los modos de organización de la sociedad a partir de esta relación tensional, donde en cada momento histórico se configura un modelo de intervención sobre la misma.

9 Para ampliar sobre instrumentalidad y críticas véase: Guerra (2007) en: La instrumentalidad del Servicio Social, sus determinaciones sociohistóricas y sus racionalidades.

cionista y fragmentada de lo social. Rozas Pagaza se diferencia esta visión instrumentalista, restituyendo el carácter político de lo social que es necesario para toda acción profesional.

Esbozadas estas cuestiones, y sin pretensión de acotar el debate, las primeras intervenciones profesionales, desde la argumentación de la perspectiva histórico crítica, estuvieron encauzadas centralmente a abordar las consecuencias de la pobreza y no las causas que la originarían, que derivarían justamente de ese sistema injusto de producción capitalista. Este momento fundacional es denominado por diversa literatura como etapa tradicional de Trabajo Social, y con posterioridad fue cuestionada en el período de la reconceptualización.<sup>10</sup> Interesa aquí conjeturar posibles articulaciones del planteo de Marx en torno al ejército industrial de reserva, ya que Trabajo Social interviene y se relaciona con esta población pauperizada, desocupada, excluida y/o sobrante del mercado laboral. Además, es de gran «utilidad» para analizar nuestra contemporaneidad, y si bien el capitalismo como sistema se ha modificado y globalizado en sus estrategias, modos y formas (del capitalismo industrial al financiero) las concepciones de Marx pueden recrearse, problematizarse y contribuir al análisis de nuestro presente.

### **Transformaciones epocales, irrupción del neoliberalismo e implicancias**

En los últimos veinte años del Siglo xx, se sucedieron profundas modificaciones en el funcionamiento de las tramas y estructuras sociales de los países capitalistas y en los modelos de intervención configurados para abordar la cuestión social. Soldano y Andrenacci (2006) notan que pueden encontrarse coincidencias en la literatura sobre dos conjuntos de elementos. En primer término, que las transformaciones en la dinámica de la economía capitalista produjeron mutaciones tanto en los modos de integración, como en los problemas que suelen entenderse en el marco de la cuestión social. En segundo lugar, que de una política social cuya centralidad se ubicaba en la extensión de protección pública por medio del empleo formal y de vastas instituciones universalistas, emergería otra dinámica cuyo cen-

---

10 No sencillo precisar con exactitud el movimiento de reconceptualización del Servicio Social en América Latina dada la extensión, diversidades políticas y teóricas, como las incidencias que el mismo tuvo en la profesión. Este movimiento influenciado por distintas vertientes críticas, entre estas el marxismo, pone en la escena la dominación de países latinoamericanos, procurando construir otras perspectivas de intervención que respondan a la realidad latinoamericana.

tro de gravedad sería la lucha contra la pobreza y el refuerzo de una red de seguridad mínima que operaría por detrás y por debajo del mercado de trabajo. El Estado social supuso en términos generales un tipo de intervención dentro de la economía capitalista propenso a garantizar un piso relativamente homogéneo y alto de las condiciones de vida de la población mediante la salarización o desmercantilización de una parte importante de los costos de reproducción de los individuos, familias y sectores. Estas directrices conformaron, en gran escala y de diversos modos, los objetivos de política social en los países capitalistas desde la década de 1930 hasta la década de 1980, de los Estados de Bienestar ya sea de los países centrales hasta los denominados Estados Desarrollistas periféricos. Lo que se coteja es una profunda conversión de los modos de regulación pública del mercado de trabajo, el alcance de la protección social y el inicio de estrategias alternativas de gestionar la desarticulación entre empleo formal y protección social, la privatización parcial y la desuniversalización de los esquemas públicos, la gravitación de esfuerzos en programas focalizados y específicos de intervención asistencial que revelan la consolidación de modelos de política social relativamente diferentes de los predecesores para operar y atender a la población parada y desocupada.

Retomando y haciendo una analogía de lo expresado y estudiado por Marx sobre el ejército industrial de reserva con los procesos neoliberales más recientes desplegados a nivel global, este concepto puede ser recreado a fin de problematizar los análisis actuales. El neoliberalismo es comprendido aquí desde la perspectiva de Anderson (2003), Klein (2007) Murillo (2011), quienes con matices diferentes según su objeto de estudio lo entienden no solo como un programa económico sino un arte de gobierno que se fue configurando estratégicamente. Ciertos fundamentos teóricos se los puede encontrar en la Teoría Subjetiva del Valor de Carl Menger, la Teoría de la Acción Humana de Von Mises, y la Teoría del Capital Humano de Becker y Schultz, figuras de la Escuela de Chicago. Nótese que la racionalidad neoliberal es una construcción histórica, compleja y marcada por disputas entre diversas escuelas y tendencias.<sup>11</sup> Sintéticamente se puede decir que nace después de la segunda guerra mundial en una región de Europa y de América del Norte donde imperaba el capitalismo, siendo una reacción teórica y política contra el Estado intervencionista y de bienestar.<sup>12</sup> Se

---

11 Para profundizar, véase Laval y Dardot (2013) en: La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal. Sobre el proceso neoliberal en Argentina profundizar en Svampa (2005), La sociedad excluyente, la Argentina bajo el signo del neoliberalismo.

12 Refiere en particular a las políticas y planes estatales implementados por los países europeos

trata de un ataque intenso contra cualquier limitación de los mecanismos de mercado por parte del Estado, que lo entiende como una amenaza letal a la libertad, no solo económica sino también política. Con la crisis del modelo económico de post guerra en 1973 el mundo capitalista cayó en una profunda recesión combinando bajas tasas de crecimiento con altas tasas de inflación y es a partir de ahí donde las ideas neoliberales pasan a ganar terreno. El deterioro de las protecciones sociales público-estatales como las desigualdades fueron incrementándose y rutinizándose en una racionalidad que consolidó un proyecto civilizatorio que promovió un «nuevo» orden del mundo capitalista. El neoliberalismo como racionalidad es más que una ideología o un programa económico que afecta la forma misma de la existencia humana, en tanto define como norma general de conducta a la competencia y la empresa como modelo de subjetivación. La gubernamentalidad<sup>13</sup> neoliberal se ejerce a través de la construcción de diversas crisis: económicas, climáticas, demográficas, entre otras, como sostiene Lazzarato (2015) la misma solo cambia de nombre para cambiar de miedo, ya que crisis y miedo configuran el horizonte de la gubernamentalidad capitalista neoliberal. Estos nuevos modos de ejercer el dominio ponen en crisis aún conceptos potentes como es el de gubernamentalidad estudiado por Foucault. Según él, gobernar no significa someter, mandar o dirigir, ni el ejercicio únicamente de la fuerza física, sino que ésta opera sobre modos flexibles que «persuaden» a que los individuos reaccionen de una manera y no de otra. Desde la década de 1920 puede notarse el continuo desarrollo y crecimiento de técnicas basadas en el consumo que se despliegan con el marketing, la televisión, internet y redes sociales y estos dispositivos son a la vez mecanismos de valorización, de producción de subjetividad y de control policial. La nueva composición de clase que ha surgido en este tránsito, «sin pasar por la fábrica», se conforma por una multiplicidad de situaciones, entre éstas: de falta de empleo, empleo intermitente, precario, informal, etc. Hacia fines de 1979 y comienzo de la otra década, el neoliberalismo llevó adelante un desplazamiento estratégico, que se manifestó en la primacía de

---

posterior a la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de la década del 70. Luego de la crisis internacional de 1930 se desarrolla el pensamiento keynesiano quien pone en evidencia todas las fallas del mercado autorregulado del *laissez faire*. Estas ideas económicas proponían que sea el Estado el que intervenga para garantizar el acceso al pleno empleo, educación, salud, vivienda y servicios considerados básicos para la vida digna.

13 Para ampliar sobre el concepto de gubernamentalidad y biopolítica véase Foucault (2016) en: Seguridad, territorio, población.

la renta financiera y el impuesto.<sup>14</sup> El gobierno de la crisis al que se califica de técnico o de salvación, es, por antonomasia de carácter político. El impuesto desempeña en las crisis una función de destrucción de las formas de capital (constante y variable es decir, empresas y asalariados) que no se acomodan a la lógica de la valorización financiera y es a partir de esa destrucción, la construcción de una nueva secuencia de acumulación. Los discursos hegemónicos que construyen los medios masivos de comunicación y que circulan por las redes sociales responsabilizan de estos desfases y crisis a los trabajadores, masa marginal, desocupados, etc. El gobierno de la deuda tiene y construye múltiples estrategias de subjetivación para lograr un disciplinamiento, en ocasiones, inadvertido por los propios individuos.

En términos generales se puede ubicar ajustadamente la configuración del proceso del neoliberalismo en Argentina a partir del golpe cívico militar del año 1976, hecho que generó un nuevo orden de acumulación del capital con profundos reacomodamientos en el Estado como en la sociedad. Palomino y Schetvarzer (1996) analizando el período 1975–1991 argumentan que se sucedió un ciclo de transición que se inicia con el shock inflacionario que dio por tierra el modelo argentino e inició el camino para los cambios llevados a cabo por el equipo económico que asumió con el golpe militar de 1976. Entre las dimensiones que destacan se encuentra el proceso inflacionario registrado en estos años que rondó al 300 % de incremento anual. Subrayan además el incremento de la pobreza y la desigualdad, el aumento de la deuda externa, privatizaciones de los servicios públicos, acrecentamiento del capital financiero por sobre el industrial,<sup>15</sup> descentralización de servicios por parte del Estado nacional a las provincias, apertura de la economía, precarización laboral y pérdida adquisitiva de los asalariados. Basualdo, Kulfas, Arceo y Bonofiglio (2005), destacan que Argentina en 1974 tenía un producto per cápita de 10.143 dólares y en la década del 90, el producto per cápita en promedio era de 10.085, una cifra comparable a 1974, no obstante, la distribución del ingreso fue notablemente distinta. En 1974 los asalariados participaban con el 48,5 % del producto bruto interno, en

---

14 Para ampliar al respecto véase Lazzarato (2015–2013) en: *Gobernar a través de la deuda y La fábrica del hombre endeudado*.

15 Deleuze (2006) sostiene que el capitalismo del siglo XIX es de concentración tanto en la producción como en cuanto a la propiedad, pero en la actual situación, el capitalismo ya no se concentra en la producción y la misma es relegada a la periferia tercermundista. Ya no compra materias primas ni vende productos terminados, lo que le interesa vender son servicios. No es un capitalismo de producción, sino de productos, es decir de ventas o de mercados. Por eso es disperso y la empresa ocupó el lugar de la fábrica.

los 90 la participación se redujo al 30,4 %, o sea que la distribución en la década de los 90 hizo perder a los trabajadores 18 puntos porcentuales. Iñigo Carrera (2007) expresará que la pobreza en nuestro país es producto inmediato de la expansión de las relaciones capitalistas, pues la Argentina nace como espacio nacional de la acumulación mundial de capital. Es decir, no existe una Argentina pre capitalista. Como parte del mercado mundial, la Argentina, así como el resto de América Latina, nace como proveedora de materias primas en condiciones no reproducibles por el capital y obtiene por ello una plusvalía extraordinaria bajo la forma de renta de la tierra. Por distintos mecanismos, los capitales que operan en el país pueden apropiarse de una parte de esta riqueza y así valorizarse.

La sociedad salarial que proponía una integración en el Estado de Bienestar por medio del trabajo con una movilidad ascendente, comenzó a declinar. Esta nueva vertiente neoliberal se tradujo en la implantación de un drástico programa de reformas y ajustes estructurales dentro de un nuevo modelo de acumulación política.<sup>16</sup> Si bien como se expresara, su instauración es a partir del golpe militar, nótese que ya en el gobierno de María Estela Martínez de Perón, su Ministro de Economía Celestino Rodrigo intentó llevar adelante distintas reformas, entre ellas devaluación y ajuste fiscal. Esto siguió avanzando desde la recuperación democrática, pero es en la década del 90 donde se cristaliza con mayor fuerza. Interesa aquí repensar las transformaciones llevadas a cabo en relación al mundo del trabajo por ser un tema vinculante para analizar lo que oportunamente Marx intentaba expresar, en otro marco y contexto, sobre la necesidad que el propio capital tiene de gestar un ejército industrial de reserva que regule el precio del salario como sus condiciones y sea un dispositivo de control al servicio de garantizar mayor concentración de riqueza y ganancias. La clase trabajadora en este período sufre un proceso de descolectivización<sup>17</sup> que arrojó una masa marginal y expulsión de un gran número de personas al del trabajo informal, no regulado y precario, en el mejor de los casos. Svampa (2005) expresa «metafóricamente» que se constituyó una sociedad excluyente estructurada sobre la base de las desigualdades. En los 90 se observa una marcada polarización social que afecta la cohesión social y produce grietas entre un sector reducido que concentra mayores riquezas

---

16 Sobre las transformaciones de la clase obrera en Argentina y los procesos de empobrecimiento véase Seiffer y Arakaki (2019) en: Estudios sobre las condiciones de vida en la Argentina contemporánea, capítulo 6.

17 Para ampliar al respecto véase Harvey (1990) la Condición de la Posmodernidad, Castell (2010) El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo.

y otro que a su vez acumula mayores desventajas y desigualdades, que incluyó tanto a pobres estructurales como nuevos pobres.<sup>18</sup> El programa de ajuste y modernización desplegado se basó en varios ejes, entre los principales: descentralización administrativa, reducción del gasto del Estado, flexibilización laboral,<sup>19</sup> privatizaciones, políticas focalizadas financiadas por organismos internacionales (esencialmente mediante el Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial). Seiffer (2012) destaca en este sentido que las clases medias empobrecidas y pobres estructurales fueron el punto de atención e intervención desde el Estado mediante la «aplicación» de políticas sociales asistenciales compensatorias cada vez más centradas en la clase obrera más empobrecida, siendo un rasgo persistente de nuestro presente.

Como se expresara, la ola expansiva del capital que favoreció en el Estado de Bienestar el incremento de la fuerza de trabajo, en el neoliberalismo se desacelera y una gran masa de población excluida del mercado formal de trabajo es objeto de múltiples formas asistenciales e intervenciones que requirieron de trabajadores/as sociales para su instrumentación. Es necesario tener presente que el proyecto neoliberal no puede ser reducido a una esfera económica, dado que abarca múltiples dimensiones: sociales, culturales, ideológicas y políticas. Minujin (1998) sostiene justamente que la asalarización vía sector público o privado ha sido uno de los vectores y fenómenos significativos de este siglo y uno de los cambios fundamentales que marcan el presente. La movilidad social ascendente que implicó el principal mecanismo de inclusión social en Argentina, se quiebra rotundamente en los 90, generando una profunda ruptura con aquel ideario propuesto por la sociedad salarial. Los procesos globales económicos superan las fronteras y van, en cierto modo, desmantelando los marcos de regulación colectiva desarrollados en la etapa fordista.<sup>20</sup> La transnacionalización económica y las transformaciones del aparato estatal fueron erosionando drásticamente el desmantelamiento regulatorio del Estado Social.

---

18 Nuevos pobres y pobres estructurales son comprendido aquí desde la denominación consignada por Minujin y Kessler (1995), desarrollada en el libro *La nueva pobreza en Argentina*.

19 Flexibilización laboral llevada a cabo por la Presidencia de Carlos Menen. Primeramente, mediante los decretos de necesidad y urgencia para luego plasmarse en la ley 25.013 de reforma laboral sancionada en 1998 y modificando las leyes 14.250 (T.O. 1988), 20.744 (T.O. 1976), 24.013, 24.465 y 24.467. Flexibilización laboral que permitió bajar el costo laboral en un 62 %.

20 Refiere específicamente al modelo de producción en series desarrollado por Henry Ford quien construyó un sistema que vinculó cadenas y montajes, maquinaria especializada, salarios elevados y la incorporación y formación de trabajadores registrados.

En la contemporaneidad los sujetos individuales son los responsables de su presente y futuro, éstos deben hacerse cargo de sí mismos, capacitarse y prepararse para disminuir posibles riesgos futuros. Merklen (2013) destaca que las políticas del individuo se centran en la producción del sujeto individual, pretendiendo comprometer a toda persona para asuma su responsabilidad ante posibles acontecimientos indeseables. La sociología clásica estudiaba la socialización bajo el supuesto de que había que integrar a los individuos como así también adaptarlos a la vida en sociedad. En la actualidad en cambio se ponen en marcha diversos dispositivos que operan sobre las subjetividades individuales con el fin de producirlas como tales, esto se caracterizaría como un nuevo individualismo. Desde este argumento se observa una «responsabilización» hacia el sujeto de su actuación social, entre otros aspectos. Esta individuación trae aparejada una exigencia generalizada de activación de la voluntad individual, «obligando» a la mejora continua de su desempeño, invertir en su futuro o asegurarse contra ciertos avatares. Por lo tanto responsabilización-activación se encuentran presentes en la formulación de los objetivos y estrategias de la mayoría de las políticas públicas propuestas por los organismos internacionales de crédito, fundamentadas en la teoría del capital humano.<sup>21</sup> Así la sociedad ya no se obliga en términos absolutos ni se compromete plenamente, sino que son los individuos los que deben responsabilizarse con la sociedad. La sociedad era la responsable de las consecuencias negativas o avatares de los sujetos como de los trabajadores y por lo tanto debía protegerlos tanto a éstos como a sus familias. Muy por el contrario, hoy la cuestión del riesgo invoca el peligro que, por sus actividades o falta de preocupación, los individuos hacen correr a la comunidad como a otros individuos, por no haberse formado y preparado, por no haber ahorrado, etc. A su vez sostiene que tanto el Trabajo Social clásico como las políticas de individuación apuntan al individuo en su singularidad y se sustentan en una metodología de tipo de relación de servicio bajo la dinámica de un trabajo sobre el otro, lo que comúnmente se denomina como caso individual-familiar. La diferencia residiría en que el Trabajo Social clásico hacía una intervención de reparación bajo un modelo tutelar con la finalidad de integrar al indi-

---

21. Diversos autores: Becker (1961; 1964), Mincer (1974), Schultz (1961), Denison (1962), Romer (1986) y Lucas (1988) con improntas particulares sostienen que el nivel de conocimiento y educación constituirían una inversión que incidiría positivamente sobre la productividad y el crecimiento económico. Consideran que el aumento de la productividad y el crecimiento económico es un proceso auto generador endógeno derivado del aprendizaje, por eso insisten en la importancia de que una persona se eduque.

viduo a la sociedad, mientras que las políticas de individuación no suponen una sociedad donde habría que reubicar a los sujetos. La misma idea de integración social es ajena a esta matriz y lo que se procuraría es preparar a los individuos «desocupados» para los combates que ellos deberán librar por sí mismos.

La idea neoliberal es la de reemplazar al asalariado fordista por el empresario de sí mismo, transformando al sujeto en empresario individual. A su vez las políticas sociales instauran «mínimos» (salario mínimo, un ingreso o servicios mínimos), con la finalidad de impulsar y obligar al empresario de sí, a lanzarse a la competencia de todos/as contra todos/as. De este modo este sistema eyecta cada vez más personas a las filas de desocupados, parados y es este nuevo ejército de reserva que ya no solo sirve para regular los costos salariales, sino que además lo constituye en competidores entre sí y las disputas ya no se suceden con un empleador-capitalista únicamente, sino que se da entre los propios parados y desocupados, que deben competir por la supervivencia con sus pares. El capital en la actualidad, no requeriría de mediaciones porque no estaría amenazado, por ende, no necesitaría de pactos. Este sistema global actual procura fabricar un hombre dócil para el trabajo y útil para el consumo. El neoliberalismo tiene como misión homogeneizar la conducta de los hombres al modelo empresa, construyendo así un sujeto que se debe auto realizar individualmente.

### **Notas finales y aperturas**

En este breve recorrido se observó como los planteos de autores clásicos como el de Marx en este caso, siguen contribuyendo al análisis de nuestra época y realidad. El ejército industrial de reserva como categoría teórica acuñada en otros tiempos aún puede ser repensado a la luz de los acontecimientos globales y mutación que fue generando el propio sistema capitalista, sin que esto implique transpolarla mecánicamente. Como se describió precedentemente, el neoliberalismo profundizó las desigualdades y se asiste a un momento de polarización entre grupos cada vez más concentrados, dueños de la riqueza y un gran polo mayoritario que condensa la pobreza. Los desplazados van configurando un nuevo ejército industrial de reserva o masa marginal que sirve al capital como medio de regulación no ya del salario, sino en la cristalización de un modelo de subjetivación que instala la competencia entre los propios excluidos, mientras que su finalidad es seguir ampliando la maximización de la riqueza. En la actualidad

son los propios sujetos los responsables y deudores, por consiguiente, esta matriz hegemónica no considera que los problemas sean del propio sistema económico de acumulación.

Interesa aquí destacar que Trabajo Social tuvo y tiene una participación en las políticas que históricamente se llevaron a cabo para morigerar la relación conflictiva entre capital y trabajo ante el incremento de la pauperización, la población parada y/o desocupada. Por esto, la observación y estudio que Marx hizo se constituye, sabiendo aceptar los contextos de producción y enunciaciones diferentes, en una categoría vigente que puede recrearse y proporcionar elementos para analizar y problematizar el presente.

Entender estos procesos desde la óptica de Trabajo Social, posibilitaría dar cuenta de la complejidad actual de la cuestión social, de la multidimensionalidad de aspectos que abarcan la pobreza y analizar los enfoques de políticas públicas que se llevan a cabo para no quedar acotados a intervenciones instrumentales que lejos de resolver, o intentar hacerlo, reproduzcan «inconscientemente» un esquema hegemónico de dominación y disciplinamiento. Problematizar sobre los tópicos desarrollados, favorecería recrear perspectivas analíticas a fin de examinar las transformaciones que el propio capitalismo fue gestando y las consecuencias producidas en la población parada–desocupada–precarizada con la cual se interviene. El artículo procuró reconstruir un concepto central del marxismo, y tensionarlo con nuestro presente a fin de pensar las múltiples determinaciones de nuestro porvenir.

## Referencias bibliográficas

- ANDERSON, P. (2003). *La trama del Neoliberalismo. Mercado. Crisis y exclusión social*. Buenos Aires, CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/CLACSOSE/20100609031734/4ANDERSON.PDF>
- BASUALDO, E., KULFAS, M., ARCEO, N. Y BONOFILIO, M. (2005). La distribución del ingreso. Un objetivo innegociable para los trabajadores tras 30 años de retroceso. Informe especial. *Engranajes* N°3 Fetia–CTA.
- BECKER, G. (1964). *Human capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. London. University of Chicago Press.
- CARBALLEDA, A. (2004). *Del desorden de los cuerpos al orden de la sociedad*. 1ª edición Espacio.
- CASTEL, R.; KESSLER, G. Y MERKLEN, D. (2013). *Individuación, precariedad, inseguridad*. Buenos Aires: Paidós.

- CARDOSO, F.E. (1970). Comentario sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginalidad, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, núm. 1 y 2, Santiago de Chile.
- CASTEL, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de la Cultura Económica.
- CAZZANIGA, S. (2009). *Profesiones Módulo: problemáticas y perspectivas de la intervención social*. Maestría en Trabajo Social, FTS UNER.
- DELEUZE, G. (2006). Post-Scriptum sobre las sociedades de control. En *Conversaciones*. Valencia: Pre-Textos.
- DENISON, E. (1962). *Sources of Economic Growth in the U.S. and the alternatives before us*. New York Comitee for Economic Development.
- DE OLIVERA, F. (1972). A economia brasileira: critica a razao dualista, *Estudios Cebrap* 2, Río de Janeiro, CEBRAP
- FOUCAULT, M. (2016). *Seguridad, territorio y población*. Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- GIDDENS, A. (1994). *El capitalismo y la moderna teoría social.*, 5ta. ed., Colección Nueva Serie 22. España: Labor.
- GUERRA, Y. (2007). *La instrumentalidad del Servicio Social, sus determinaciones socio-históricas y sus racionalidades*. Sao Paulo, Brasil. Ed. Cortez.
- HARVEY, D. (1990). *La condición de la posmodernidad, investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- HELLER, M.; CASAS, J.; CERLETTI, A. Y DIGLILO, P. (2002). *Filosofía Social y Trabajo Social. Elucidación de un campo profesional*. Buenos Aires: Biblos.
- IÑIGO CARRERA (2007). *La formación económica de la sociedad argentina*. Tomo I: Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa. 1882–2004, Buenos Aires, Imago Mundi.
- KLEIN, N. (2007). *The Shock Doctrine*. Canadá: Random House.
- LAVAL, C. Y DARDOT, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neo-liberal*. España: Gedisa.
- LAZZARATO, M. (2015). *Gobernar a través de la deuda*. Tecnologías de poder del capitalismo neoliberal. Argentina. Amorrortu.
- LAZZARATO, M. (2013). *La fábrica del hombre endeudado*. Argentina. Amorrortu.
- LUCAS, R. (1998). *On the Mechanics of Economics development, Journal of Monetary Economics*, Vol. 22 Elsevier North Holland.
- MARTICORENA, C. (2011). ¿Masa marginal o ejército industrial de reserva? Consideraciones sobre marginalidad y sobrepoblación relativa. En *El país invisible. Debate sobre la Argentina reciente*. Continentes.
- MARTINELLI, M. (1997). *Servicio Social: Identidad y Alienación*. Brasil: Cortez Editora.
- MARX, K. (1989). *Contribución a la crítica de la economía política*. Argentina: Progreso.
- MENGER, C. (1976) *Principles of economics*, Auburn, Alabama: Ludwig Von Mises Institute.
- MERKLEN, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En Castel, R.; Kessler, G.; Murard, N. y Merklen, D. (eds.) *Individuación, precariedad e inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.

- MINCER, J. (1974) *Schooling, experience and earning*. New York University Press for National Bureau of Economics Research.
- MINUJIN, A. Y KESSLER, G. (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*. Capítulo 1 y 2. Temas de Hoy. Ensayo. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta.
- MURILLO, S. (2011). La nueva cuestión social y el arte neoliberal de gobierno, *Cátedra Paralela*, núm. 8. Buenos Aires.
- NUN, J., MURMIS, M. Y MARÍN, J.C. (1968). *La marginalidad en América Latina—Informe preliminar, documento de trabajo*. Instituto Torcuato Di Tella, Bs. As.
- NUN, J. (2003). *Marginalidad y exclusión social*. Fondo de Cultura Económica, Bs. As.
- PALOMINO, H. Y SCHVARZER, J. (1996) Del pleno empleo al colapso. En Parra, G. (2001). *Antimodernidad y Trabajo Social, Orígenes y Expansión del Trabajo Social Argentino*. Buenos Aires. Espacio.
- PREBISCH, R. (1962). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, *Boletín económico de América Latina*, vol. 71, N° 1, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile.
- ROMER, P. (1986). *Increasing returns and Long-Run Growth*, the Journal of Political Economy, University of Chicago Press.
- ROZAS PAGAZA, M. (2001). *La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del trabajo social*. Buenos Aires: Espacio.
- SCHULTZ, T. (1961). Investment in Human Capital, *The American Economic Review* 51.1, USA, Robert Moffitt, Johns Hopkins University Editor.
- SEIFFER, T. (2012). Bases de la asistencialización de la Política Social en Argentina (1980–2010), *Documentos de trabajo social*, nro. 51, Colegio Profesional de Trabajo Social, Málaga.
- SEIFFER Y ARAKAKI (2019). *Estudios sobre las condiciones de vida en la Argentina contemporánea*, capítulo 6, CLACSO, Buenos Aires.
- SOLDANO, D. Y ANDENACCI, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social argentina*. Bs. As. Prometeo–UNGS.
- SURIANO, J. (2000). *La cuestión social en Argentina 1870–1943*. Buenos Aires: La Colmena.
- SVAMPA, M. (2005). *La sociedad excluyente, la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- VON MISES, L. (1968). *La acción humana (tratado de Economía)*. Madrid: Sopec.

## Diego Alejandro Zehringer

Licenciado en Trabajo Social (Universidad Nacional de Santiago del Estero). Profesor de Enseñanza Superior en Trabajo Social (Universidad Nacional de Concepción del Uruguay). Especialista en Abordaje de las Problemáticas Sociales en el Ambiente Comunitario (Universidad Nacional de Lanús). Magíster en Trabajo Social (Universidad Nacional de Entre Ríos). Doctorando en Trabajo Social (Universidad

Nacional de La Plata). Docente concursado en la Licenciatura en Trabajo Social (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL). Profesor Titular Contratado de la Asignatura Trabajo Social, Modernidad e Institucionalidad Social (Comisión B), de la Licenciatura en Trabajo Social (FCJS, UNL). Miembro investigador en el CAID «Política y Cultura del Siglo XX. Perspectivas y desafíos interdisciplinarios en la FCJS», UNL/IHUCSO-CONICET.

---

### REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

Diego Alejandro Zehringer

«EL EJÉRCITO INDUSTRIAL DE RESERVA, SU PERSISTENCIA Y TRANSFORMACIÓN: UN ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DEL TRABAJO SOCIAL», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 10, número 21, Santa Fe, República Argentina, 2020, pp. 9-29.

# 2

## EL ROL DEL CONCEJO MUNICIPAL EN LA HECHURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA RECONSTRUCCIÓN DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN LA CIUDAD DE SANTA FE (1983–2015)

THE ROLE OF THE MUNICIPAL COUNCIL IN MAKING PUBLIC POLICIES. A RECONSTRUCTION OF LEGISLATIVE INITIATIVES IN THE CITY OF SANTA FE (1983–2015)

Diego Beretta  
Matías Bustamante

**RESUMEN** / Este artículo presenta una reconstrucción analítica e histórica de las iniciativas legislativas de la Ciudad de Santa Fe desde 1983 al año 2015. Este trabajo se desarrolló en el marco del CAID «Política social, condiciones de vida y ciudadanía. Una investigación sobre las experiencias sociales del bienestar en la ciudad de Santa Fe (1983–2015). El objetivo fue indagar el rol del Concejo Municipal en la hechura de las políticas públicas a nivel local. Para ello se tomó como evidencia empírica la totalidad de los proyectos presentados en el cuerpo legislativo (42138) y se construyó una matriz que permite la clasificación de las iniciativas por sectores y áreas temáticas que concentraron la atención; la caracterización y contenido de las políticas; y un agrupamiento por momentos históricos. A partir de dicho análisis, se identifica que las cuestiones urbanas relacionadas con las funciones tradicionales de los gobiernos locales son las que prevalecen en la agenda legislativa, mientras que la cuestión social ha sido abordada de manera marginal o secundaria. Por otro lado, se demuestra que la producción del Concejo Municipal está más vinculada a una lógica *performática* de acumulación política que a la construcción de políticas para la ciudad de manera integral.

**PALABRAS CLAVE** / concejo municipal; políticas públicas; Santa Fe

**ABSTRACT** / This article presents the analytical and historical reconstruction of the legislative initiatives of the City of Santa Fe from 1983 to 2015. This work was developed within the framework of the CAID «Social policy, living conditions and citizenship. An investigation on the social experiences of well-being in the city of Santa Fe (1983–2015). The objective was to investigate the role of the Municipal Council in making public policies at the local level. For this purpose, the totality of the projects presented in the legislative body (42138) was taken as empirical evidence and a matrix was constructed that allows the classification of the initiatives by sectors and thematic areas that concentrated the attention; the characterization and content of the policies; and a grouping by historical moments. From this analysis, it is identified that urban issues related to the traditional functions of local governments are those that prevail in the legislative agenda, while the social issue has been addressed in a marginal or secondary way. On the other hand, it is shown that the production of the Municipal Council is more linked to a performative logic of political accumulation than to the construction of policies for the city in an integral way.

**KEY WORDS** / municipal council; public policies; Santa Fe

los animales se dividen en: «(a) pertenecientes al Emperador, (b) embalsamados, (c) amaestrados, (d) lechones, (e) sirenas, (f) fabulosos, (g) perros sueltos, (h) incluidos en esta clasificación, (i) que se agitan como locos, (j) innumerables, (k) dibujados con un pincel finísimo de pelo de camello, (l) etcétera, (m) que acaban de romper el jarrón, (n) que de lejos parecen moscas.»

–  
Jorge Luis Borges «El idioma analítico de John Wilkins» (Otras inquisiciones – 1952)

## Introducción

El artículo pretende construir una mirada panorámica (cual vuelo de *drone*) sobre la producción del Honorable Concejo Municipal de Santa Fe en la problematización y elaboración de políticas públicas. Una panorámica que pone el foco en la ciudad desde una extensa perspectiva histórica que se despliega desde la recuperación democrática en 1983 hasta 2015.

El objetivo fue indagar sobre el rol del Concejo Municipal en la hechura de las políticas públicas a nivel local. ¿Cuáles fueron los principales temas y problemas que se trabajó en el organismo legislativo? ¿Cuáles son los sectores que prevalecen y en qué contextos históricos? ¿Cómo se identifica la cuestión social en la ciudad? ¿Cuál es el nivel de iniciativas de bienestar en relación con la producción en general del cuerpo legislativo? ¿Cómo inciden en las cuestiones locales los procesos de otras escalas tanto temporales como espaciales? Éstas fueron las principales preguntas que orientaron la exploración.

Para ello se tomó como evidencia empírica la totalidad de los proyectos presentados en el cuerpo legislativo (42138) y se construyó una matriz que permite la clasificación de las iniciativas por sectores y áreas temáticas que concentraron la atención; la caracterización y contenido de las políticas; y un agrupamiento por momentos históricos.

A partir de dicho análisis, se identifica que las cuestiones urbanas relacionadas con las funciones tradicionales de los gobiernos locales son las que prevalecen en la agenda legislativa, mientras que la cuestión social ha sido abordada de manera marginal o secundaria. Por otro lado, se demuestra

que la producción del Concejo Municipal está más vinculada a una lógica *performática* de acumulación política que a la construcción de políticas para la ciudad de manera integral.

Este trabajo se desarrolló en el marco del CAID «Política social, condiciones de vida y ciudadanía. Una investigación sobre las experiencias sociales del bienestar en la ciudad de Santa Fe (1983–2015)». Se trata de una investigación empírica desarrollada entre 2016 y 2019 con el objetivo de contribuir al debate académico y de la gestión de las políticas pública a partir de la reconstrucción sociohistórica de estos procesos en clave situada para la ciudad. El análisis de los expedientes del Concejo Municipal tributó a robustecer el corpus empírico para las indagaciones de todo el equipo del proyecto de investigación.

### **La «publicación» en el proceso de políticas públicas**

Los estudios e investigaciones sobre políticas públicas a nivel municipal suelen tomar a los departamentos ejecutivos como actores centrales del proceso de las políticas por sobre los órganos legislativos locales. En los análisis de las denominadas políticas sectoriales (salud, trabajo, educación, asistencia, etc.) la legislación que materializa dichas políticas suelen ser exploradas en mayor medida desde los ámbitos nacionales y provinciales. En Argentina, a principios de la década del 80 se pueden encontrar algunos trabajos e investigaciones desde la perspectiva que se denominó como transición democrática que tuvieron a la producción de los partidos políticos y a las instituciones legislativas como dimensiones a indagar en el desafío del fortalecimiento de la democracia representativa (de Riz, 1984; García Delgado, 1984; Portantiero, 1984; O'Donnell, 2015). No obstante, dichos estudios giran en torno al ámbito legislativo de escala nacional siendo escasos los análisis subnacionales.

Más recientemente, se fortaleció la corriente de estudio sobre elites políticas, trayectorias y profesionalización (Landau, 2014; Vommaro y Gené, 2017; Morresi y Vommaro, 2011; Canelo, 2011) en los que se hallan análisis sobre cuerpos legislativos o legisladores de los distintos niveles de gobierno. En este marco se destacan algunos trabajos que echan luz sobre las trayectorias políticas a nivel local a partir del análisis de concejales de la ciudad de Santa Fe (Landau, 2019; Niescierowicz y Scotta, 2015) pero no así sobre el rol del Concejo Municipal en el proceso de hechura de las políticas locales.

Como un antecedente de este trabajo se puede considerar el denominado «Libro de Oro del Concejo» en el año 1987, al finalizar la primera etapa de cuatro años desde la transición democrática. Esta publicación del propio Concejo Municipal dio cuenta de la *performance* de la institución legislativa en la recuperación democrática, tomando en cuenta el desempeño de los concejales a partir de la cuantificación de su producción en términos de proyectos presentados, y de temas que intentaron convertirse en problemas públicos. El presidente del Concejo durante el período 1983–1987, José Luis Yódice, impulsor de libro, en la introducción caracteriza a los concejales con una profunda vocación de servicio con el objetivo de canalizar e intentar resolver las necesidades de los distintos barrios, «dando en la medida de las posibilidades soluciones concretas y un marco jurídico adecuado para el correcto desempeño del accionar municipal» (Concejo Municipal de Santa Fe, 1987:33).

A los fines del presente trabajo se recupera la tradición del enfoque teórico metodológico del análisis de políticas públicas. Desde su nacimiento, considerado a partir de la obra de Harold Laswell, el análisis de políticas públicas se encuentra disputado por distintos enfoques y marcos de análisis, teorías y disciplinas. En este sentido, Cabrero Mendoza (2000) afirma que el derrotero del campo del análisis de políticas públicas no se situó en el desarrollo de una única teoría y de una única disciplina, sino que lo define como «un punto de encuentro entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos, del punto simultáneo de estudio de las políticas y en las políticas (Cabrero Mendoza, 2000:190).

Trabajos centrales del campo como los de Aguilar Villanueva (2009), Medellín Torres (2004), Sabatier (2010), Oszlak y O`Donnell (2008) entre otros, recuperan y reconocen los distintos y posibles posicionamientos y abordajes desde una multiplicidad de marcos o enfoques de análisis de políticas públicas. No obstante, resaltan la importancia de no centrarse en un sólo enfoque ya que la multidimensionalidad y multidisciplinariedad de los problemas públicos en el marco del análisis de las políticas públicas requiere distintas «lupas», de muchas capas y muchos puntos cardinales (Aguilar Villanueva, 2009). Y como sostiene Parsons, «la principal tarea del análisis de las políticas públicas es, como lo definió Lasswell, entender la forma en que pueden contextualizarse los problemas y los procesos» (2007:100).

En definitiva, el análisis de políticas públicas busca explorar, entender y explicar el proceso de la política, fundamentalmente el proceso decisorio de las políticas como un proceso político (Aguilar Villanueva, 2009). El término de proceso es utilizado a los fines de no considerar la construcción de

una política en forma lineal y evolutiva de acontecimientos, ya que se construye y reconstruye permanentemente (Díaz, 2014), donde se deberá tener en cuenta el contexto, los actores (cambiantes y dinámicos), las relaciones de poder, en síntesis, el régimen político. El análisis de políticas públicas permite entonces «describir el juego político o proceso de formulación de políticas: es decir, el proceso fundamental que da forma a las políticas, las impulsa desde la idea hasta la implementación y las sostiene (o no) a los largo del tiempo» (Scartascini *et al.*, 2011:2).

En este marco, cobra importancia la etapa denominada de hechura o iniciación de la política. Es decir, el momento en que un tema o cuestión dentro del ciclo vital (Oszlak y O'Donnell, 2008) busca erigirse en un problema público susceptible de ser tomados en cuenta como parte del programa de actuación de un gobierno, en definitiva colocarse en la agenda de gobierno, entendida esta como el elenco de cuestiones priorizadas sobre las que se pondrán en marcha procesos sociales y decisiones estatales.

Es así, que distintos actores disputan temas y cuestiones en las arenas políticas con el objetivo de definir los contenidos y los alcances de esa agenda. En otras palabras, lo que interesa aquí es el momento de la publicación (Roth Deubel, 2014), proceso por el cual se intenta que un tema se constituya en problema público. «El paso de un problema privado a un problema social o público tiene, por lo tanto, sus vectores. Se necesita que personas o grupos tengan la capacidad (y el interés) de llevar la vocería del problema, dándole una definición y expresándole, traduciéndolo en un lenguaje adecuado, para que se vuelva un problema público a través de una expresión en el terreno de lo público» (Roth Deubel, 2014:120).

En este proceso de publicación, uno de los factores más importante es la fuerza de los actores políticos que intervienen en dicho proceso (Aguilar Villanueva, 1996), la capacidad que tienen para fijar e incidir en la agenda gubernamental. En efecto, los actores movilizan sus capacidades, sus intereses y los apoyos necesarios constituyéndose «como impulsores de nuevos temas, negociadores y creadores de opinión para que el problema alcance la dimensión de público» (Jaime *et al.*, 2013:94). En este sentido, a los efectos del presente trabajo se resalta la participación del Concejo Municipal como un actor institucional con capacidades diferenciales, con capacidades que las élites político-burocráticas tienen para fijar la agenda de gobierno (Skocpol, 1989). No obstante, la identificación de temas y cuestiones en el proceso de publicación no supone su inclusión efectiva en la agenda pública.

## El Concejo Municipal

El Honorable Concejo Municipal es el órgano legislativo, que junto al departamento ejecutivo encabezado por su intendente conforman el gobierno de la ciudad de Santa Fe. Su primera sesión data del año 1873, a partir de la reforma constitucional realizada un año antes durante la gestión del gobernador Simón de Iriondo y la intendencia de Severo Echagüe, creando dos concejos, uno ejecutor y otro deliberante, siendo este último el primer antecedente del actual Concejo Municipal de la ciudad de Santa Fe.<sup>1</sup>

Actualmente, sus funciones se encuentran establecidas en la ley 2756 denominada Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe. En este sentido, el trabajo parte del supuesto que el ámbito legislativo local se erige como actor significativo en la dinámica del proceso de la hechura e iniciación (Aguilar Villanueva, 1992) de las políticas municipales. El Concejo Municipal, institución en la que conviven distintos actores y partidos políticos —lo que implica diferentes intereses, tensiones y conflictos— se convierte en el «gran publicador», como el ámbito institucional donde se cristalizan los principales debates sobre lo público, lo político y las políticas, incidiendo así en la construcción de la agenda pública municipal. Tal es así, que en este sentido, los temas que son impulsados desde el Concejo Municipal no solo dan cuenta de las intenciones de los concejales, sino que también distintos actores de la sociedad civil toman a esta institución como ámbito privilegiado para intentar convertir temas y cuestiones en problemas públicos. Se toma al Concejo municipal como el espacio político institucional donde es posible hacer audibles y visibles ciertos temas y demandas de la ciudadanía, una suerte de primer escalón en el proceso de publicación de los temas. Es así, que es recurrente la utilización de la metáfora sobre el Concejo como una «caja de resonancia», en donde el tratamiento de ciertos temas tiene mayor posibilidad de convertirse en una cuestión que suscitará la atención gubernamental.

En este marco, y a los fines de identificar los principales temas que «resonaron» en el órgano legislativo local para contribuir a su publicación como estrategia para incidir en la agenda pública local, se realizó un análisis del archivo de expedientes presentados desde el año 1983 al año 2015. En este período, el archivo como corpus empírico está conformado por 42138 expe-

---

1 Historia del Concejo, recuperado de la página web del Concejo Municipal. [https://www.concejo-santafe.gov.ar/el-concejo\\_Historia-del-Concejo.html](https://www.concejo-santafe.gov.ar/el-concejo_Historia-del-Concejo.html) (17/09/2019)

dientes ingresados desde el 12 de diciembre de 1983 hasta el 30 de diciembre de 2015. Estos expedientes se pueden clasificar según su iniciación en:

- iniciados por concejales;
- mensajes del departamento Ejecutivo,
- y peticiones particulares de la ciudadanía santafesina.

Con el objetivo de indagar sobre las cuestiones que tomaron la mayor atención por el Concejo Municipal, se recuperan entonces la totalidad (42138) de las iniciativas presentadas por la mesa de entrada, sin tener en cuenta quién los originó y si fueron o no aprobados. Esta decisión metodológica se fundamenta en la necesidad y el interés de indagar sobre qué temas fueron presentados con el propósito de convertirlos en problemas públicos, más allá de su efectiva resolución, lo que implicaría otro punto de vista. Este trabajo pretende entonces, analizar cuáles fueron los temas propuestos por un actor institucional —el Concejo Municipal— en lo que se denominó previamente como momento de publicación, previo al momento del proceso de construcción de la agenda pública.

El archivo del Concejo Municipal permite entonces, a partir de la identificación de los temas propuestos como problemas públicos, cristalizar la memoria institucional, dando cuenta de los distintos matices y perspectivas, intereses, valoraciones y construcción de lo público a los largo de estos 32 años estudiados.

El principal desafío frente a la magnitud de la información recolectada fue la construcción de una matriz de análisis para clasificar las iniciativas por temas. Bajo el supuesto que toda clasificación da cuenta de un principio de arbitrariedad, como lo muestra en forma metafórica el pasaje de Borges citado como epígrafe sobre una delirante taxonomía sobre animales; la matriz realizada es el resultado del análisis del contenido de los expedientes, recuperando a grandes rasgo el tema central de cada uno.

La construcción de la clasificación presentada obedece a representaciones de temas generales más utilizados en los ámbitos políticos, de gestión pública y de los medios masivos de comunicación. Incluso esta clasificación en «grandes temas» (Cuadro N<sup>o</sup> 1) estuvo presente en los propios textos legislativos. Cada gran tema de la matriz a su vez está subdividido en temas específicos (Cuadro N<sup>o</sup> 2).

<b>Temas</b>
Sociales
Urbanos
Tributarios
Interés Municipal
Gestión / Administración
Control
Internos

**Cuadro N° 1.**

<b>Tema</b>	<b>Subtemas</b>
Sociales	Salud / dispensarios
	Comedores / Guarderías
	Pobreza / Asistencia/Casos sociales
	Infancia
	Juventud
	Jubilados / Tercera edad
	Trabajo / Producción /Economía social
	Deportes
	Cultura / Turismo
	Participación ciudadana
	Educación / Ciencia y técnica
	Discapacidad
	Género / Diversidad sexual
Urbanos	Planificación / Regulación
	Pavimento / Bacheo
	Cuestión hídrica/ Zanjas / Cloacas
	Espacios públicos
	Trasporte público
	Infraestructura Urbana
	Iluminación
	Semáforos
	Veredas
	Tránsito /estacionamiento
	Agua
	Gas
	Apertura de calles
	Mejoras barriales
	Vivienda / Suelo
Tributario	Exenciones
	Modificaciones
	Presupuesto

**Cuadro N° 2.**

<b>Tema</b>	<b>Subtemas</b>
Interés Municipal	Declaración Interés Municipal
	Donaciones
	Posicionamientos Políticos
Gestión / Administración	Personal
	Organigramas
	Modernización / máquinas / usos edificios
	Nomenclaturas
Control	Espectáculos públicos / comercios
	Policía / seguridad
Internos	Temas internos / cumplimiento de Ord.
	Otros / Varios

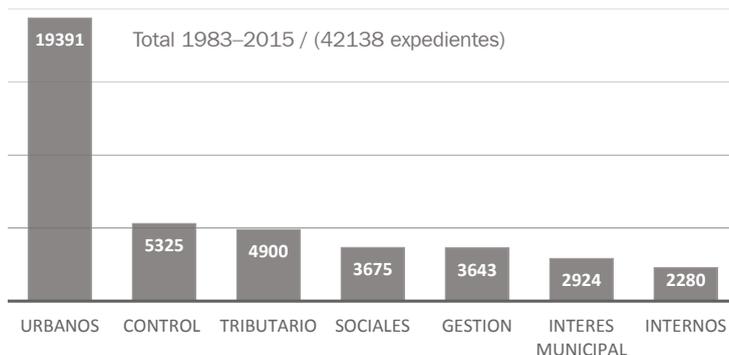
**Cuadro N° 2 (cont.).**

### **Los temas del Concejo Municipal: una mirada desde el archivo**

De la totalidad de los expedientes analizados durante todo el período (1983–2015) una gran mayoría, el 46 % versan sobre temas denominados «Urbanos». Solo con el 13 % le siguen los temas de «Control», con el 12 % los «Tributarios», y con el 9 % los temas «Sociales». Los temas de «Gestión» representan un 8 %, las declaraciones de «Interés municipal» un 7 %, y finalmente los temas «Internos» un 5 % del total. El cuadro N° 3 da cuenta de esta distribución de temas en cantidad de expedientes presentados (ver cuadro N° 3).

El Concejo además de ser la caja de resonancia política del ámbito local, el gran «publicador» de temas y cuestiones en la escena política municipal, también cumple un rol significativo como mediador de la política, configurándose en el espacio de representación de la comunidad. Una de las principales formas en que se da cuenta de este rol mediador, es en la forma en que concejales intentan dar respuesta a la ciudadanía especialmente visible en los proyectos referidos a temas urbanos, configurando una *lógica performática*<sup>2</sup> de acumulación política.

2 Se recupera la noción de actuación —performance— de Goffman (2009:30), «como la actividad total de un participante dado en una ocasión dada que sirve para influir de algún modo sobre los otros participantes».

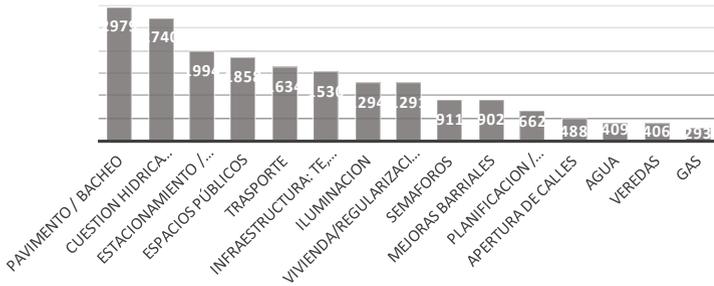


**Cuadro N° 3.**

Esto se pudo observar en la inmensa cantidad de proyectos que reflejan las demandas: proyectos presentados con la finalidad de mostrar a los vecinos que se ocupan y preocupan. A partir del análisis de los expedientes se encuentra que en un mismo día ingresan entre 5 a 10 proyectos de bache en una misma zona, un proyecto por bache, un proyecto de limpieza de zanja de una cuadra, la colocación o reparación de una lámpara de alumbrado público, un proyecto para cada pedido de extracción de un árbol, etc. Con la lectura de estos expedientes se puede comprobar cómo los concejales acostumbran a realizar recorridos en distintos barrios «levantando» demandas y preocupaciones que rápidamente se convierten en proyectos. En este sentido, se infiere que la actividad *performática* de los concejales surge desde los territorios intentando mostrar la respuesta inmediata a las demandas microterritoriales, dando como resultado una forma de mirar la ciudad en forma fragmentada en base a las demandas. Así, se acercan a lo que plantean Gutiérrez y Alonso (2016) que algunos políticos municipales, y en este caso los concejales, se centran en la denominada «soberanía del bache».

El análisis al interior de los temas urbanos da cuenta de esta planificación fragmentada. El 30 % de los expedientes son proyectos de bacheo, mejoramiento de asfalto y/o pavimento, limpieza de zanjas, desagües, todo a escala micro barrial. Mientras que solo el 3 % de las iniciativas corresponden a temas de planificación urbana. Cabe destacar que la mayoría de las propuestas que dan cuenta de cierta integralidad, como planes urbanísticos, sistemas de transporte, etc., fueron iniciadas por el departamento ejecutivo.

Total 1983-2015 / (42138 expedientes)



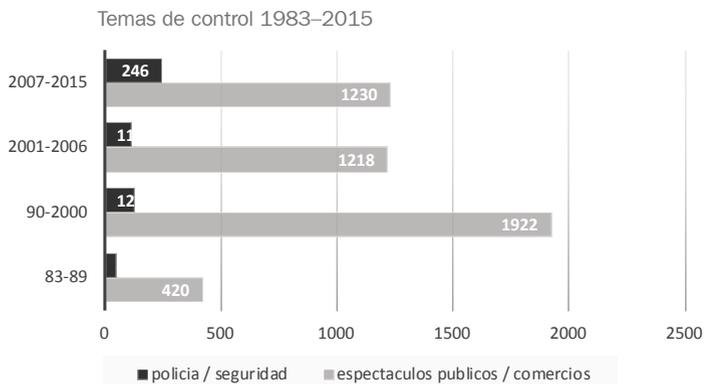
**Cuadro N° 4.**

En el cuadro N° 4 están desagregados la cantidad de expedientes por subtemas urbanos.

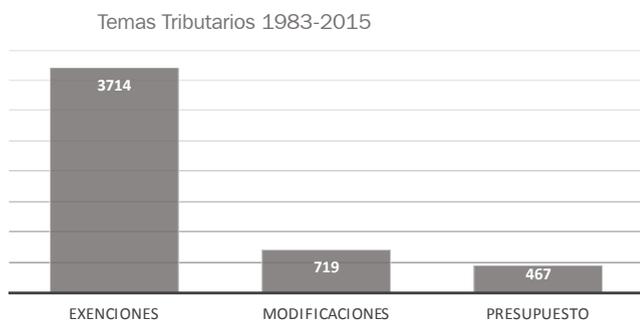
Los temas de «Control», que representan el 13 % de los expedientes presentados durante 1983 y 2015, dan cuenta de una de las principales funciones del gobierno municipal (departamento ejecutivo y concejo municipal) que es la de regular y controlar distintas actividades. Entre ellas se destaca el uso del suelo para la realización de diferentes actividades económicas, comerciales y de servicios. En este sentido, se presenta un gran número de pedidos al concejo municipal para que autorice el uso no conforme de actividades comerciales en el ejido urbano. Estos pedidos en general provienen de los propios dueños de comercios y locales o son derivados por el departamento ejecutivo para que el concejo tome la decisión.

El otro de los subtemas de control está relacionado con la seguridad ciudadana y los temas de la policía. Si bien la organización policial es competencia del gobierno provincial, en el concejo municipal se presentaron algunos proyectos y pedidos de informes sobre la cuestión. No obstante, fueron en términos cuantitativos de mucho menor impacto que la cantidad de expedientes pidiendo excepciones o usos no conforme de actividades comerciales. Si es destacable como el tema de la Seguridad/inseguridad en la agenda pública santafesina impactó en la elaboración de propuestas en el Concejo Municipal a partir de mediados de los 2000 (Cuadro N° 5).

En relación con los Temas Tributarios (Cuadro N° 6), más del 75 % (3714) de los expedientes son pedidos de exención del pago de la Tasa General de Inmuebles (TGI), de la tasa de registro de inspección o de cementerio. La mayoría de estos pedidos fueron iniciados por particulares y en menor medida por clubes, vecinales u otras organizaciones de la sociedad civil. Los otros subtemas están relacionados con propuestas de modificaciones del



**Cuadro N° 5.**

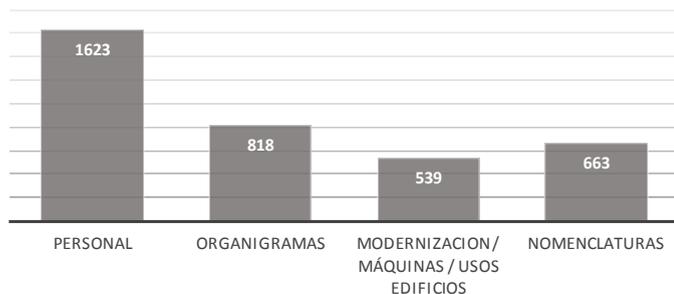


**Cuadro N° 6**

sistema tributario municipal y proyectos vinculados al presupuesto municipal (aprobación, modificación de partidas, creación de partidas específicas, pedidos de informes).

Los temas de Gestión (Cuadro N° 7) están distribuidos un 44,5 % en expedientes relacionados al personal (pedidos de informes, autorizaciones de ingresos, denuncias sobre el personal, entre otros). Con respecto al subtema de personal fue muy significativo el número de iniciativas presentadas durante el año 1984, pidiendo la reincorporación de personal cesanteado por la última dictadura militar. El 22,5 % se refiere a cuestiones sobre

### Temas de Gestión 1983–2015



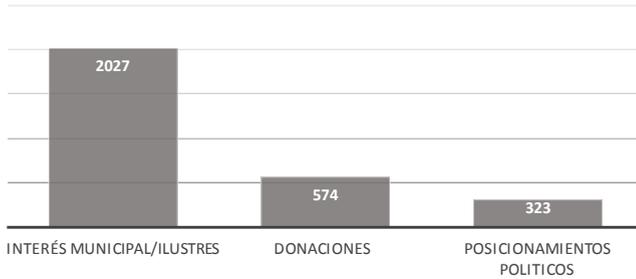
**Cuadro N° 7**

la estructura municipal u organigrama, donde se proponen creación de áreas, direcciones, programas, pedidos de informes sobre funcionamiento de algún sector estatal, cambios en la designación de las áreas, etc. Los proyectos de nomenclatura representan el 18.5 %. Estos proyectos provienen además de los concejales, de organizaciones políticas, sociales y culturales. Entre ellos se destacan los pedidos de nombres de calles, el emplazamiento de bustos y estatuas en espacios públicos, y la identificación de parques y paseos con nombres de referentes de la política, la ciencia, la cultura y el deporte. Por último, entre los temas de gestión, aparecen con el 14.5 % las iniciativas relacionadas a los procesos de modernización administrativa y de gestión, la compra de maquinarias y tecnología, y el uso (alquileres y ventas) de edificios públicos.

La mayoría de los expedientes sobre temas de Interés Municipal (Cuadro N° 8) hacen referencia al pedido de apoyo institucional a distintas actividades académicas, sociales, culturales, deportivas y políticas que realizan distintos actores en la ciudad. Este tipo de expedientes representa el 70 %. Dentro de los temas de interés municipal también se encuentran los proyectos de aceptación de donaciones (un 19 %), por ejemplo obras de artes o la cesión de terrenos para obra pública. Y en menor medida, el 11 % se refieren a posicionamientos institucionales a partir de hechos políticos o sociales significativos tanto a nivel local, regional, nacional e incluso internacional. Con estos proyectos el Concejo Municipal tiende a amplificar la idea de caja de resonancia que se mencionara anteriormente.

Los temas «Internos», que representan sólo el 5 % de los expedientes presentados en el concejo municipal están relacionados significativamente con los informes enviados por el Tribunal de cuentas, las propuestas de cam-

## Temas de Interés Municipal 1983-2015



**Cuadro N° 8**

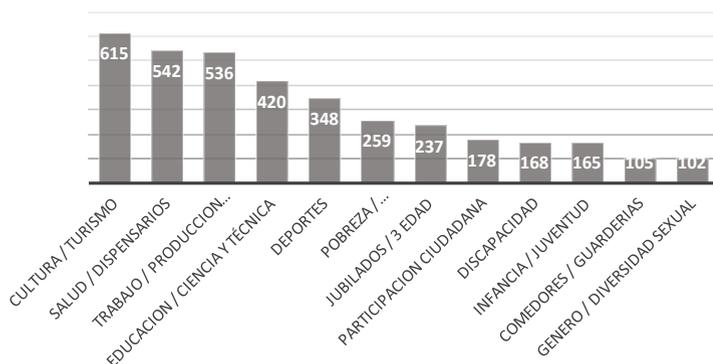
bios y modificaciones en el reglamento interno de funcionamiento, pedidos de licencias o ausencias de concejales a las sesiones por distintos motivos, informes enviados desde el Departamento ejecutivo, y pedidos de cumplimiento de normativas aprobadas.

### **La cuestión social en la agenda legislativa local**

A simple vista, según los datos relevados y que se presentaron en el cuadro N° 3 solo el 9 % (3675 expedientes) corresponden a lo que se denominó en la clasificación elaborada como «temas sociales». Esto, en primera instancia acompaña a la idea sostenida por Soldano y Beretta (2020), que la política social en la ciudad se configuró «desde arriba», adecuándose generalmente a los lineamientos, estrategias y recursos que bajaban del gobierno nacional y del provincial, constituyéndose una política social PARA la ciudad y en menor medida DESDE la ciudad. La mayoría de las cuestiones sociales que se enuncian en los proyectos están marcadas por el contexto nacional y sus problemáticas.

A partir de la restauración democrática el gobierno local, especialmente desde el departamento ejecutivo (o la denominación más extendida como municipalidad) desarrolló algunas intervenciones sociales con grados variables de visibilidad y efectividad. De los primeros temas de la agenda social relacionados a la problemática habitacional, la cuestión alimentaria y socio-sanitaria, hasta los más cercanos como los jardines maternos, las escuelas de trabajo y los programas de revitalización sociourbanos (Soldano, Beretta y Marzioni, 2018).

Sociales 1983-2015 (3675 expedientes)



**Cuadro N° 9**

En este marco el Concejo Municipal intentó incidir en la agenda a partir de la publicación de temas solo de manera marginal sobre la cuestión social. No obstante se pueden realizar algunas lecturas en clave analítica sobre la participación legislativa en la problematización de las políticas sociales de la ciudad.

Los «temas sociales» analizados a partir del archivo del Concejo están desagregados en distintos subtemas según cantidad de expedientes y dan cuenta, a diferencia de los temas urbanos, de una importante dispersión como se muestra en el Cuadro N° 9.

Esta distribución de subtemas en la clasificación, aunque con pequeños cambios y con algunas variaciones en términos cuantitativos se mantienen de forma regular en los distintos momentos históricos. Las cuestiones sobre Cultura, Salud, Trabajo y Educación en todas las etapas fueron las que más se identificaron (Ver Cuadros N° 10, 11, 12 y 13). No obstante, es de destacar que una gran proporción de los expedientes relacionados con Cultura (y en mucha menor medida con Turismo) están iniciados por actores de la sociedad civil, proponiendo acciones particulares y localizadas de baja escala. Otras propuestas giran en torno a la organización de eventos culturales y masivos en la ciudad o cuestiones relacionados a pedidos de informes o con los museos y organismos culturales dependientes del gobierno municipal.

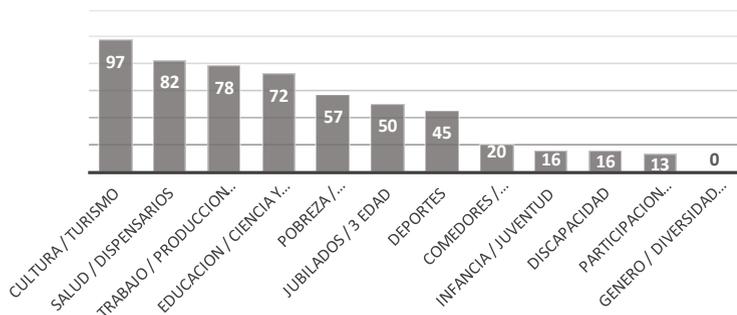
Los proyectos vinculados a la salud pública también estuvieron presentes en el ámbito legislativo, a pesar que el sistema de salud es, en su totali-

dad competencia del gobierno provincial. De hecho, una gran cantidad de proyectos solicitaban al ejecutivo municipal que gestione ante el gobierno provincial la creación o ampliación de «dispensarios» o «salitas de primeros auxilios» (esta es la denominación más recurrente en los proyectos), la dotación de mayor personal o médicos especialistas en determinadas instituciones de salud, por lo general en barrios periféricos de la ciudad. Por otro lado, otros proyectos solicitaban que se realicen las gestiones pertinentes para la ampliación del calendario de vacunas obligatorias; para garantizar la provisión de medicamentos en los hospitales provinciales en la ciudad; y actividades de visibilización y conmemoración en la lucha contra alguna enfermedad, como así también propuestas de creación de programas municipales específicos sobre prevención y educación para la salud.

Con respecto a los expedientes vinculados a «Trabajo», una importante cantidad está relacionada a cuestiones del ex frigorífico municipal a través de pedidos de informes, conflictos salariales, propuestas de modernización, y la posterior privatización. Por otro lado, se destaca desde fines de los años 80 un cúmulo de expedientes que giraron en torno al trabajo informal, especialmente a las diversas ferias que existieron en la ciudad. En cambio después de 2001, los proyectos convergen en pedidos de informe sobre distintos planes de empleo especialmente «bajados» desde Nación, y diversas propuestas relacionadas al gran problema del desempleo en la ciudad. En esta temática entonces, la mayoría de los expedientes fueron pedidos de informes o solicitudes para realizar gestiones sobre la implementación de políticas al gobierno provincial. El trabajo informal estuvo también en la mira de distintos proyectos como algo a resolver, mencionando a los changarines, cuida coches, vendedores ambulantes, y más recientemente los limpiavidrios, como los sectores a atender. Cabe resaltar que en la etapa 2001-2006 dentro de los temas sociales, el subtema de trabajo fue el de mayor identificación.

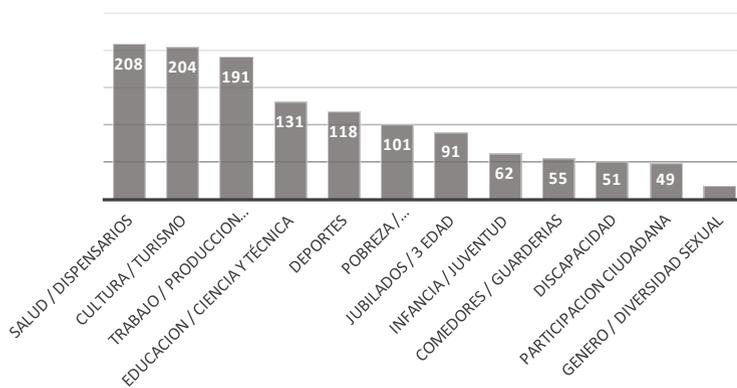
Con respecto a los temas de educación, se da una lógica similar. Abundan los proyectos realizados por concejales como forma de materializar reclamos de los vecinos de ciertas zonas, en general periféricas de la ciudad, y demandando al Ministerio de Educación provincial el aumento de cargos docentes, creación de cargos docentes de disciplinas especiales, pedidos de informes sobre problemas de infraestructura escolar y comedores escolares entre los más importantes. Otro grupo de proyectos se dirigen directamente al Fondo de Asistencia Educativa (FAE) solicitando pequeños arreglos u obras a determinadas escuelas.

Temas Sociales 1983-1989 (546 expedientes)



**Cuadro N° 10**

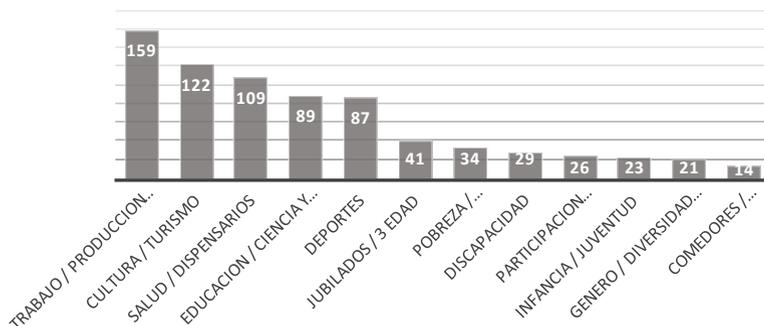
Temas Sociales 1990-2000 (1279 expedientes)



**Cuadro N° 11**

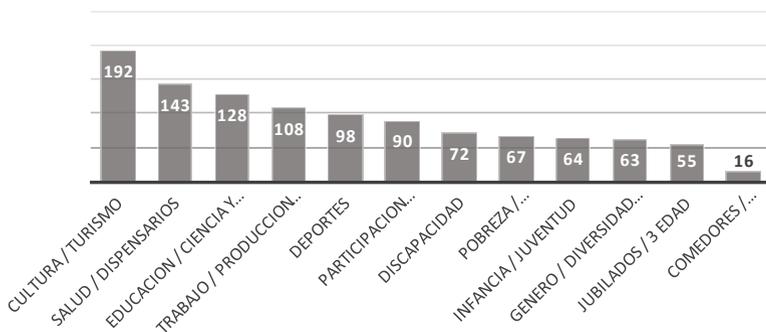
Los otros temas que formaron parte de la agenda social del Concejo Municipal en general son propuestas fragmentadas, localizadas en sectores periféricos de la ciudad y posicionamientos político institucionales sobre ciertas cuestiones. En este sentido, se destaca a partir del análisis de los expedientes cómo la cuestión social fue conceptualizada y problematizada mayoritariamente desde una mirada sectorial. Cuestiones como disca-

Temas Sociales 2001-2006 (754 expedientes)



**Cuadro N° 12**

Temas Sociales 2007-2015 (1096 expedientes)



**Cuadro N° 13**

pacidad, deportes, infancia y juventud, y tercera edad estuvieron presentes, aunque de manera marginal, durante todo el período analizado.

Entre las cuestiones sociales en términos de ciclo de vida de las poblaciones se encontraron proyectos que plantean la relación pobreza–niñez, y en este marco se recuperan propuestas de ampliación o creación de merenderos y comedores. A principios de los años 80 surgieron varias deman-

das, pedidos de informes y críticas reclamando mayor vinculación entre el gobierno nacional y el local en el proceso de implementación del Plan Nacional Alimentario (PAN). Con respecto a los jubilados, en todas las etapas se reflejan varios expedientes. No obstante, la gran mayoría de ellos está vinculada a la caja de jubilaciones y pensiones de los empleados municipales.

A partir de mediados de la década del 2000 comienza a tener una mayor incidencia en la agenda social las cuestiones de violencia de género y los dispositivos de participación ciudadana. En relación con esto último, se destaca un mayor caudal de expedientes a partir de la implementación de las sesiones del concejo municipal en los barrios que permitió que vecinos en forma individual o como representantes de alguna organización de la sociedad civil (en su mayoría vecinales) pudieran presentar propuestas en el organismo legislativo. Esta experiencia, valorada por la mayor cercanía que genera entre el poder político y la sociedad civil, en términos de proceso de producción de políticas públicas, no hace otra cosa que reproducir los procesos de fragmentación de la ciudad. Las sesiones en los barrios provocó una producción considerable de proyectos a escala microterritorial. La demanda más escuchada estuvo relacionada al mayor bienestar o mejor calidad de vida, en los que se integraban cuestiones de salud, urbanas, de seguridad, de mejoramiento de espacios públicos. Este proceso entonces promovió el reforzamiento de una visión fragmentada de la ciudad, haciendo foco en la particularidades a escala micro barrial por sobre una mirada integral como ciudad.

## **Reflexiones finales**

El relevamiento y análisis del archivo del Concejo Municipal, permitió en primera instancia complementar la reconstrucción de la política social en la ciudad (a partir del estudio de los distintos sectores sociales) en el marco del proyecto de investigación, dado que es escaso en este tipo de indagaciones contar con la información y con el análisis de la producción de un cuerpo legislativo local en el proceso de hechura de políticas sociales.

En cuanto a los principales temas que abordó el Concejo Municipal en esta amplia periodización temporal (1983–2015) se puede identificar un predominio absoluto de las cuestiones denominadas urbanas y relacionadas con las funciones tradicionales de un gobierno local que suelen resumirse en Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL). A esto se le suma la función de regulación, o mejor dicho de regulador de excepciones especialmente en

la autorización o no de excepciones en el pago de tasas o para el funcionamiento comercial o industrial fuera de la normativa. Además, es para resaltar que la gran mayoría de los proyectos integrales a escala de ciudad (normas de ordenamiento territorial, de usos de suelo, planes estratégicos sectoriales, entre otros) provienen del Departamento Ejecutivo y no del Concejo Municipal, aunque si en última instancia tiene la potestad de su aprobación.

La cuestión social, ha sido abordada por el Concejo Municipal de manera marginal o secundaria. Esta afirmación puede sostenerse en primer lugar, a partir del análisis cuantitativo resultando los expedientes sobre temas sociales solo un 9 % del total. En segundo lugar, los tradicionales sectores de la política social como salud, trabajo y educación resultan competencia del gobierno provincial. En este sentido, el gobierno local tendió históricamente a dejar en manos del gobierno provincial y nacional los grandes temas de política social.

En otro orden, y a partir del análisis de la totalidad de los expedientes presentados en el Concejo Municipal se pudo comprobar la importancia que asumió la productividad de proyectos en términos cuantitativos como base de la lógica performática de acumulación política de los concejales. Los proyectos presentados se convierten en la materialización de los reclamos y demandas que reciben de los ciudadanos. La rendición de cuentas como mediadores políticos se resuelve en la cuantificación de temas abordados.

Queda claro que la cuestión social no ha sido desde la recuperación democrática un tema central en la agenda política local especialmente desde el ámbito legislativo, pero sí estuvo marcada como parte integrante y constituyente de los procesos nacionales y provinciales. En este sentido, el análisis del archivo del Concejo Municipal en articulación con otras fuentes y bases empíricas locales permitirá contribuir a una indagación «desde abajo» produciendo interpretaciones genuinas desde y para la ciudad, subsanando algunos vacíos de investigaciones empíricas sobre política social a nivel subnacional.

## Referencias bibliográficas

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez Navarro, F. y Gaza Cantú, V. (Comps.) *Políticas públicas y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México: Porrúa / EGAP
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de Política Pública, Vol. III, México, DF: Porrúa.
- CABRERO MENDOZA, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes, *Gestión y Política Pública*, Vol. IX, N° 2, segundo semestre.
- CANELO, P. (2011). Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989, *PolHis Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, Año 4, Número 7, primer semestre, Argentina.
- CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA FE (1987). *Libro de oro del Honorable Concejo Municipal*.
- DE RIZ, L. (1984). Argentina: ni democracia estable ni régimen militar. En Oszlak, O. (Comp.) *«Proceso», crisis y transición democrática / 2*. Argentina: Centro Editor de América Latina.
- DÍAZ, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción. En Venesia, J.C. (Comp.) *Políticas públicas y desarrollo local*. Rosario: FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional.
- DÍAZ, C. (2014). Introducción. En Díaz, C.; Galano, N. y Curti, G. (Comps.) *Miradas de Políticas Públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina*. Facultad de Ciencia Política y RRH, Grupo Política y Gestión.
- GARCÍA DELGADO, D. (1984). Nuevos patrones de participación política en procesos de transición a la democracia: el caso argentino. En Oszlak, O. (Comp.) *«Proceso», crisis y transición democrática / 2*. Argentina: Centro Editor de América Latina.
- GOFFMAN, E. (2009). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. 2da ed. en español. Argentina: Amorrortu Ediciones.
- GUTIÉRREZ, R. Y ALONSO, G. (2016). La articulación de políticas públicas desde la perspectiva de los municipios metropolitanos. En Alonso, G.; Gutiérrez, R.; Merlinsky, G. y Besana P. *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación. Políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense*. Universidad Nacional de Gral. San Martín.
- JAIME, F.; DUFOUR, G.; ALESSANDRO, M. Y AMAYA, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- LANDAU, M. (2014). Representación y profesión política en Buenos Aires: la figura del concejal durante el siglo XX, *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, N° 74 primer semestre. Perú: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- LANDAU, M. (2019). Jerarquías sociales y políticas. Un estudio en Buenos Aires y Santa Fe, *Estudios Sociológicos*, Vol. 37, Núm. 109, enero-abril, El Colegio de México.

- MEDELLÍN TORRES, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile: CEPAL.
- MORRESI, S. Y VOMMARO, G. (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- NIESCIEROWICZ, M.J. Y SCOTTA, E. (2015). Conjeturas sobre las trayectorias de los concejales en la ciudad de Santa Fe en el periodo 2007–2013, XIX Encuentro de Jóvenes Investigadores, Universidad Nacional del Litoral.
- O'DONNELL, G. (2015) [1993]. Estado, democratización y ciudadanía. En Acuña, C. (Dir.) *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Argentina: CAF (Corporación Andina de Fomento).
- OSZLAK, O. Y O'DONNELL, G. (2008). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Acuña, C. (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- PARSONS, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.
- PORTANTIERO, J.C. (1984). Condiciones para un nuevo pacto institucional en la Argentina. En Oszlak, O. (Comp.) «Proceso», crisis y transición democrática / 2. Argentina: Centro Editor de América Latina.
- ROTH DEUBEL, A. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- SABATIER, P. (2010). Se necesitan mejores teorías. En Sabatier, P. (ed.) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Proyecto Modernización del Estado.
- SCARTASCINI, C.; SPILLER, P.; STEIN, E. Y TOMMASI, M. (2011). ¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas. En Scartascini, C.; Spiller, P.; Stein, E. y Tommasi, M. (eds.) *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Washington: BID.
- SKOCPOL, T. (1989). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual, *Zona Abierta* N° 50. España: Fundación Pablo Iglesias.
- SOLDANO, D. Y BERETTA, D. (2020). Momentos y procesos de la política social en el nivel subnacional. La ciudad de Santa Fe (1983–2016). En Soldano, D. (Dir.) *La política social en la ciudad de Santa Fe. Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales (1983–2016)*. Colección Ciencia y Tecnología. Santa Fe: Ediciones UNL (en prensa).
- SOLDANO, D.; BERETTA, D. Y MARZIONI, S. (2018). La producción multiescalar del bienestar. Aportes para la comprensión del nivel subnacional desde el caso santafesino; ponencia presentada en la IV Reunión de la Red de Políticas Subnacionales. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- VOMMARO, G. Y GENÉ, M. (Comps.) (2017). *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política*. Argentina: Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.

## Diego Beretta

Licenciado en Ciencia Política, Magister en Gestión Pública y Doctorando en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Profesor Adjunto de Trabajo social, organización y gestión institucional (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral) y Asociado de Estado y políticas públicas (FCPOLIT, UNR). Integrante del proyecto CAID «Política social, condiciones de vida y ciudadanía. Una investigación sobre las experiencias sociales del bienestar en la Ciudad de Santa Fe (1983–2016)».

## Matías Bustamante

Estudiante avanzado de las carreras de Trabajo Social y Abogacía. Participa como estudiante del proyecto CAID «Política social, condiciones de vida y ciudadanía. Una investigación sobre las experiencias sociales del bienestar en la Ciudad de Santa Fe (1983–2016)». Participó en distintos proyectos de extensión de interés social (PEIS) en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional del Litoral.

---

### REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

Diego Beretta y Matías Bustamante

«EL ROL DEL CONCEJO MUNICIPAL EN LA HECHURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA RECONSTRUCCIÓN DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN LA CIUDAD DE SANTA FE (1983–2015)», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 10, número 21, Santa Fe, República Argentina, 2020, pp. 30-52.

# 3

## LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RECURSOS ICTÍCOLAS DEL RÍO PARANÁ: EL DISEÑO DE ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DE BIENES COMUNES (EL CASO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE)

---

THE MANAGEMENT POLICY OF FISH RESOURCE OF THE PARANÁ RIVER: A DESIGN OF INSTITUTIONAL ARRANGEMENT FOR COMMON GOODS MANAGEMENT (THE SANTA FE PROVINCE CASE)

Gonzalo Sozzo  
Carolina Filippon

**RESUMEN** / La regulación local del recurso ictícola en la provincia de Santa Fe (Argentina) califica al mismo como *bien común* dándole ese significativo estatuto legal; sin embargo, esta calificación no se corresponde con el diseño institucional que el Estado provincial operativizó. La calificación como bien común habilita, *ipso facto*, el empleo de una serie de herramientas que permitirían: democratizar su gestión a través de la participación de usuarios (públicos y privados); consolidar la sustentabilidad de un recurso en estado crítico, y fortalecer las capacidades de gestión de los participantes (*stakeholders*). Este trabajo analiza los distintos elementos de esta política pública, al tiempo que repara en la falta de correlación con el régimen legal, traducido en una gestión deficiente. En este contexto, proponemos reforzar la gestión existente incorporando derechos de participación y acuerdos colectivos, lo que podría significar una reforma democratizadora, en concordancia con lo prescripto legalmente.

**PALABRAS CLAVE** / política pública; bienes comunes; recurso ictícola; participación pública; arreglos institucionales

**ABSTRACT** / The local regulation of the fish resource in the province of Santa Fe (Argentina) qualifies it as a *common good*, giving it that significant legal status; however, it does not correspond to the institutional design that the provincial State operationalized. The qualification as a *common good* enables, *ipso facto*, the use of a series of legal tools that would allow: to democratize its management through the participation of users (public and private); consolidate the sustainability of a resource in a critical condition, and strengthen the management capacities of stakeholders. This paper analyzes the different elements of this public policy, while noting the lack of correlation with the legal regime, resulting in poor management. In this context, we propose to reinforce the existing management by incorporating participation rights and collective agreements, which could mean a democratizing reform, in accordance with what is legally prescribed.

**KEY WORDS** / public policies, common goods, fish resource, public participation, institutional arrangements.

## Introducción

El presente artículo analiza el vínculo entre la regulación legal local y el diseño de políticas públicas de gestión en la provincia de Santa Fe (Argentina) sobre el recurso ictícola. Explica cómo la construcción de políticas públicas ha prescindido de las principales herramientas provistas por el campo legal principalmente de participación ciudadana, y cómo dicha construcción ha ignorado el estatuto que se le ha asignado al recurso.

Puntualmente, se aborda aquí la discusión sobre la orientación que debería tener la gestión del recurso ictícola del río Paraná en la Provincia de Santa Fe, considerando para ello el régimen legal existente. El caso escogido se circunscribe a la gestión del recurso ictícola en la provincia de Santa Fe, especialmente del sábalo, quedando excluido de nuestro análisis la gestión que del mismo realizan otros estados con los que el recurso es compartido (como, por ejemplo, la provincia de Entre Ríos).

El punto de partida de este trabajo es que el recurso ictícola tiene en la provincia de Santa Fe un estatuto legal que lo cataloga como un «bien común»; no obstante lo cual el diseño institucional que se ha montado para su gestión no se corresponde con esta definición. En orden a aproximarnos teóricamente a este tópico, las lecciones provenientes del campo legal ambiental y el planteo de Ostrom (2011) respecto del gobierno de los bienes comunes son pertinentes para escrutar, respectivamente, el régimen legal y su traducción institucional en políticas públicas y arreglos institucionales para su gestión. La tesis central de este artículo es: (i) que se observa una falta de correspondencia entre este estatuto jurídico del bien y el diseño institucional montado para su gestión, incidiendo sobre la sustentabilidad de la explotación que del mismo se hace como sobre los derechos de incidencia colectiva que descansan sobre éste; y (ii) que este desacople representa una restricción de origen para la efectividad de las políticas públicas.

En ese contexto de disociación entre el estatuto jurídico del bien y las bases consideradas para construir arreglos institucionales para su gestión, planteamos la necesidad de pasar a una gestión que sea coherente con el estatuto legal del bien, incorporando arreglos institucionales que conduzcan a la gestión *colectiva* del mismo, en consonancia con el carácter colectivo del bien.

Así, interesa analizar esta disociación al igual que las posibilidades de compatibilizar estatuto legal y arreglos institucionales en torno al recurso ictícola. Este estudio de caso se halla materialmente orientado desde una posición crítica respecto de la regulación e institucionalidad de la cuestión

ambiental, postura que responde a la idea de que la regulación legal vigente en torno a este recurso ha tenido una traducción deficitaria en términos de herramientas institucionales.

Para desarrollar esta propuesta, el trabajo se organiza de la siguiente forma: (a) en primer lugar, presentamos la problemática del recurso ictícola del río Paraná y su sobreexplotación. Seguidamente, (b) analizaremos el estatuto jurídico del recurso ictícola en la provincia de Santa Fe; para luego (b) pasar revista de las diferentes etapas que atravesó la política pública provincial en relación con este recurso. Por último, propondremos transitar hacia una nueva etapa en la gestión del mismo, en la cual se asuma decididamente el estatuto de bien común y se construyan arreglos institucionales que garanticen el buen gobierno para las generaciones presentes y futuras. De esta manera, nuestro artículo busca constituir un aporte para la reconfiguración de las políticas públicas en materia de gestión de recursos de pequeña escala en la región.

## **1. La problemática del recurso ictícola del río Paraná**

El caso en estudio sobre el que hemos detenido nuestra atención exhibe un contexto complejo. Por un lado, el conflicto socioambiental que involucra a las comunidades de pescadores y poblaciones de la costa en torno a la explotación y gestión del recurso ictícola en el río Paraná; y por el otro, un conflicto de orden económico dado que la extracción de este recurso constituye la base de una economía regional.

En las últimas tres décadas, las pesquerías se situaron en la zona sur del Paraná Medio, en el valle aluvial santafesino y en el Paraná Inferior, en el delta que pertenece a la jurisdicción entrerriana. Esta es la zona geográfica que concentra la pesquería de agua dulce de mayor importancia, proveyendo sábalo para mercado interno y para exportación. Se estima además que «el 90 % de la producción pesquera continental exportada de esta especie corresponde a las provincias de Santa Fe y Entre Ríos (Espinach Ros *et al.*, 2007)» (Prol, 2008:5).

Durante los últimos años, la actividad pesquera comercial en la provincia de Santa Fe devino en un tema de agenda pública, al ser adoptada como eje de campañas de ONGs ambientalistas, quienes la señalaban como «factor causal de un nuevo problema ambiental, la disminución en la magnitud de la especie clave de exportación, el sábalo (*Prochilodus*), debido a su

sobreexplotación; y de un problema social la creciente pauperización de los pescadores “artesanales” y sus familias» (Prol, 2008:2).

Es innegable, por lo tanto, que en la cuenca del río Paraná la pesca comercial es la que deja un mayor déficit del recurso sábalo, cuyo saldo se explica por la fuerte salida económica de este recurso, como por la interjurisdiccionalidad<sup>1</sup> que demanda su gestión.

Antes de comenzar a describir el caso de estudio debemos recordar que todo análisis de un sistema de gestión de bienes ambientales o naturales debe incluir las cinco categorías que son comprendidas dentro de los atributos de cogestión (características de cogestión, interacciones y toma de decisiones, participación, redes y gestión adaptativa). (D’Armengola *et al.*, 2018:214). A estas categorías nosotros agregamos: las reglas legales y los arreglos institucionales entre los diversos actores que se disputan el acceso y/o la propiedad del recurso, y sobre estos dos últimos centraremos nuestro análisis.

## 2. El punto de partida: la sobreexplotación del recurso

«La pesquería del Paraná es la más importante del continente junto a la del Amazonas».<sup>2</sup> Los cambios económicos en las condiciones de exportación

1 En el campo legal es abundante la literatura sobre el federalismo de concertación, entre muchos otros véase: Gil Domínguez, Andrés, «Federalismo concentrado vs. federalismo concertado», *La Ley*, 05/08/2019, 5. La derivación de estas ideas en el campo ambiental es más reciente: Esain, José, «El Federalismo Ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 25675», Lexis Nexis, del trabajo en el número del 7.1.2004, pp. 3–30. José Esain, «El Federalismo argentino y el Derecho Ambiental como disciplina autónoma», Informe sobre Desarrollo Humano en la provincia de Buenos Aires 2008–2009: calidad ambiental, una responsabilidad compartida / compilado por Gabriela Bukstein, Ana Ríos y Juan Francisco, Eudeba, Bs As, Argentina, 2009, pp. 21–33. 1; Di Paola, María Eugenia; Sabsay, Daniel, «El Federalismo y la nueva Ley General del Ambiente», *La Ley*, 2003–A, 1385. La necesidad de acuerdos interjurisdiccionales y una gestión cooperativa en materia ambiental ha sido puesta de manifiesto por la CSJN en el caso «Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza» (Río Atuel) (14/06/2017). Sobre esto puede consultarse: Esain, José (2018), «Fallo por el río Atuel. Federalismo ambiental y Derecho Ambiental de Aguas», *La Ley*, 5.

Asimismo, en relación con los desafíos que presenta una gestión interjurisdiccional en materia ambiental, y sobre la cual no nos detendremos en este artículo, puede consultarse: Alonso, G. V., Gutiérrez, R.A., Merlinsky, M.G. (2016), «Federalismo y políticas municipales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Los desafíos de articulación interjurisdiccional en dos casos de estudio (Avellaneda y San Martín)», en *Gestión y Política Pública*, XXV (2), 483–523. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13346618004>> Consultado en fecha: 02/08/2019.

2 Ver: <<http://www.proteger.org.ar>>. Consultado en fecha: 06/08/2019.

tación determinaron un aumento exponencial de la extracción de peces a partir del año 2001 con el fin de producir harina, aceite y productos congelados con fines de exportación que se exportan a Colombia, Brasil, UE, Nigeria por unos 12 frigoríficos para quienes pescan las comunidades de pescadores artesanales. Los estudios especializados no atribuyen a la pesca deportiva una incidencia central sobre el recurso.

La situación de presión y sobreexplotación sobre el recurso ictícola en general, ha puesto puntualmente en peligro la especie «sábalo», que es la base de la cadena alimentaria de las demás especies del río *vgr.*, boga, dorado, surubí, manduvé.

La sobreexplotación concentrada en los frigoríficos exportadores buscó ser solucionada mediante una ley de manejo sustentable de recursos pesqueros (ley 12212/2004). Ésta establece diferentes herramientas dirigidas al control de la pesca artesanal y comercial en el Río: (a) vedas temporales; (b) audiencias públicas (art. 6, párr. 3, ley 12212); (c) la creación del Consejo Provincial Pesquero; (d) el establecimiento de un sistema de monitoreo comunitario de la pesca artesanal, a través del cual se «busca que los pescadores generen información propia a través de registros diarios»; (e) monitoreos del desembarco de pesquería artesanal (art. 39, ley 12212). Estos controles sobre la pesca artesanal y comercial han sido objeto de cuantiosas críticas.

### **3. El estatuto jurídico del recurso ictícola**

El estatuto jurídico de un recurso es central a la hora de diseñar la política pública. Es que sobre todo desde comienzos del siglo xx el Estado emplea el campo legal para establecer la arquitectura jurídica de sus políticas públicas. Es trascendental por ello comprender cómo se ha transformado el estatuto jurídico de lo que hoy llamamos «recurso ictícola», pues de esa condición jurídica del bien, surgen las directrices para su gestión.

Desde el derecho romano y pasando por los Códigos Civiles modernos, los peces de los ríos han sido considerados siempre cosas *res nullius*, es decir, son cosas que no pertenecen a nadie y que pueden ser apropiadas por cualquiera. En otras palabras, el acceso y la explotación de este tipo de bienes a través de la pesca es libre y tendencialmente ilimitada pues se parte de la base que el bien es súper abundante. Es que la pesca es parte de la libertad individual que solo tiene límites negativos pero no positivos en el esquema de derechos liberales decimonónicos. La idea era consecuente con la teoría política liberal subyacente en los Códigos y Constituciones, y en las políticas públicas centradas en la explotación de los bienes naturales.

Esta condición empezó a cambiar cuando ya en el siglo XX el Derecho Administrativo comenzó a colocar límites a la explotación del recurso ictícola como parte de una política pública de control. Dicho de otro modo: la explotación del recurso, para ser conforme a la ley debe atender y respetar los límites que impone el Estado, que desarrolló consecuentemente con ello un poder de policía para controlar el cumplimiento de los mismos y establecer sanciones. No debe perderse de vista que la autonomía normativa en el plano local (sea provincial, sea municipal) es limitada en un estado de origen federal como el argentino.

El advenimiento del Derecho Ambiental y sobre todo la reforma constitucional de 1994 que introdujo la idea de que el ambiente es un bien colectivo en el cual existen otros bienes que lo componen,<sup>3</sup> como la fauna, y sobre el cual existen «derechos de incidencia colectiva» (art. 41, Const. Nac.) varió sustancialmente la manera de abordar la problemática de este tipo de bienes y regularlos. En línea con ello el Código Civil y Comercial de la Nación<sup>4</sup> (2015), si bien mantiene la idea de que los peces son cosas *res nullius* que pueden ser apropiadas a través de la pesca, al mismo tiempo (1) reconoce que existen límites en el derecho administrativo (art. 1947, CCCN) para desplegar esta actividad, y que consecuentemente al Estado le cabe un importante rol en el control y sanción; y (2) que son parte de la «fauna», que la fauna es un bien ambiental (art. 240, CCCN), que las especies de peces hacen a la «biodiversidad» (art. 240, CCCN), que sobre esos bienes apropiables que son los peces existen «derechos de incidencia colectivos», que estos derechos de los cuales son titulares en principio todos los habitantes deben «compatibilizarse» las libertades individuales entre ellas la de pescar (art. 240, CCCN).

En definitiva, los peces son un bien apropiable que pueden ser objeto de la libertad de pesca y del ejercicio de la industria lícita, en los límites que fija el derecho administrativo, pero en calidad de fauna son un bien ambiental colectivo sobre el cual recaen derechos de incidencia colectiva. Esto plantea un desafío para el derecho, para el diálogo entre los campos legales señalados. En este contexto, debe ser releída la norma de la ley 12262 de la provincia de Santa Fe («Regulación de las actividades relacionadas con la pesca y la acuicultura») que en su artículo 2º establece que uno de los objetivos de la ley y de la política pública en la materia es: «e) Asegurar

---

3 La doctrina ha diferenciado entre macro y micro bienes. Véase: Lorenzetti, Ricardo (2008), *Teoría del Derecho Ambiental, La Ley*, 1ra. Edición, Buenos Aires, Argentina, pág. 13.

4 CCC, de ahora en adelante.

la participación ciudadana en la formulación de las políticas y en el control de su aplicación, dado el incuestionable carácter de bien común de los recursos pesqueros».

Señalar en la teoría jurídica que se trata de un *bien común* significa reconocer que es un bien inapropiable, no por la condición de inaccesibilidad técnica que lo impedía como ocurría con las «cosas comunes» en el siglo XVIII, sino por la inapropiabilidad que ha sido establecida como un mecanismo para impedir su extinción o disminución, y que es como se emplea contemporáneamente la idea. Luego, la inapropiabilidad del bien a título individual no implica que no existan derechos sobre estos bienes, sino que esos derechos no son derechos propietarios en el sentido liberal acceso exclusivo y excluyente sino derechos que intentan garantizar que la toma de decisiones sea colectiva a través de la distribución de derechos de participación.

Así las cosas, asistimos a una situación paradójica: mientras que en el plano teórico de la economía y las ciencias sociales lo cual comprende al Derecho se ha dado un redescubrimiento de los bienes comunes en esta nueva versión que acabamos de explicar, poniendo así en valor la necesidad de una gestión colectiva de los mismos, en el plano de los hechos se advierte una fuerte lucha en diferentes geografías para lograr el reconocimiento del estatuto jurídico de bien común, muchas veces sin éxito. En el caso de la provincia de Santa Fe, el reconocimiento del estatuto jurídico de bien común se ha logrado, pero la gestión que se ha diseñado institucionalmente no se corresponde con esa condición.

#### **4. La política pública provincial**

La política pública provincial de gestión del recurso ictícola del río Paraná ha venido evolucionando y esa evolución puede segmentarse analíticamente en tres vertientes, que en realidad se encuentran sedimentadas.

##### **4.1. La construcción de una política pública: las herramientas jurídicas**

Toda política pública está edificada sobre la base de una serie de herramientas para la gestión que son, a la vez, instrumentos jurídicos que con-

forman un dispositivo orientado por la finalidad común, en este caso, gestionar el recurso ictícola.

En esta primera etapa la gestión estuvo dirigida a establecer una serie de herramientas que persiguieron como objetivo central regular la actividad de pesca y el mercado del recurso.

En esta etapa las herramientas que integraban la gestión de este recurso estaban dadas por una batería de disposiciones legales (leyes 12212, 12722, 13119, 13332) y decretos reglamentarios (2410/04 y 2136/09). A través de estas leyes y decretos de la provincia de Santa Fe se ha apuntado a lograr un marco legal de reglas que permita alcanzar un manejo sustentable de los recursos pesqueros.

Uno de los primeros dispositivos que podemos señalar como inherentes a la gestión del recurso ictícola es el cupo de exportación.<sup>5</sup> Hasta el año 2011 el cupo de exportación que es el que define el porcentaje que le corresponde no solo a cada provincia, sino a cada frigorífico era determinado por la provincia de Santa Fe a través de una resolución por la cual se evaluaba el cumplimiento de distintos ítems (cantidad de empleados, gastos de luz, el pago del precio a los pescadores de sábalo, no tener multas, entre otros). Sin embargo, en 2011 por Decreto nacional 1074 (14/julio/2011), se estableció que la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca sea la que fije los cupos de exportación para las especies ictícolas fluviales y ya no las provincias. Desde que la Nación es quien determina la cantidad o cupo de exportación de cada frigorífico, la provincia de Santa Fe quedó despojada de esta facultad sobre un recurso natural que es provincial, conforme se desprende del artículo 124 *in fine* de la Constitución Nacional.<sup>6</sup> A partir de estudios técnicos, todos los años se determina el saldo exportable para la actividad. Una vez definido, la Nación decide el porcentaje que le corresponde a cada provincia, pero además resuelve la cantidad de toneladas de exportación para cada

---

5 Decreto Reglamentario 2410 (reglamentario de la ley 12212), Artículo 8º: «Entiéndese por cupo a la cantidad máxima de pescado, medida en unidades de peso o en números de ejemplares, que resulta admisible capturar por pescador, en cualquiera de las modalidades de pesca previstas». (Santa Fe, 25 de noviembre de 2004). Ver: <<https://bit.ly/2LMgsn0>>

6 Constitución Nacional, Artículo 124: «Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio».

uno de los frigoríficos. Esto se ha convertido en un reclamo constante de la provincia hacia la Nación.<sup>7 8</sup>

Esto condujo a un conflicto de orden político. Así, en 2009 mientras la provincia de Santa Fe fijaba un cupo máximo de extracción de 4000 toneladas para todo el año, la Nación autorizaba un cupo mayor, al tiempo que los informes técnicos más recientes para esa época recomendaron mantener o reducir la presión de captura.

Además de establecer el cupo, la Nación estableció por decreto el precio de referencia del sábalo que los frigoríficos deben pagar a los pescadores artesanales o deportivos. Sin embargo este valor pautado no es vinculante, ni fiscalizado por la Nación, razón por la cual el grado de cumplimiento es exiguo. No obstante esto, la provincia define la cantidad de peces que se pueden extraer para su comercialización. Toda esta situación ha colocado en abierta desventaja tanto al gobierno provincial como a los pescadores, que antes necesitaban un número de sábalos menor al que actualmente necesitan para poder subsistir, según declaraciones del presidente de la Federación de Pescadores, Jesús Pérez.<sup>9</sup>

Además del cupo de exportación, otro dispositivo legal que se emplea para gestionar la extracción del recurso es la veda, que fue modificada por la ley 13332 (2012). Anteriormente la misma regía durante los meses de noviembre, diciembre y enero de cada año, pero actualmente, en razón de la última modificación, se encuentra a criterio del Ministerio de Medio Ambiente la reinstalación total o parcial, o por especie de la veda, de su vigencia, en el período que evalúe pertinente.

En otro orden de intervenciones en la gestión de este recurso, se advierte la presencia de arreglos institucionales entre los actores intervinientes.<sup>10</sup>

---

7 «Santa Fe pide dejar sin efecto una resolución nacional que fija cupos de exportación de pescado de río», web del Gobierno de Santa Fe, 9 de agosto de 2009, [http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=89740&&include=noticias\\_prensa/2009/080909s22.htm](http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=89740&&include=noticias_prensa/2009/080909s22.htm)

8 «Sábalos: por elevado, Santa Fe rechaza el cupo nacional para exportación», septiembre de 2009, <http://www.proteger.org/sabalos-santa-fe-cupo-nacional-exportacion/>.

9 «Los pescadores santafesinos harán una movilización este miércoles a Casa de Gobierno», Portal web LT9 am 1150, 17/09/2018. Ver: <http://www.lt9.com.ar/14726-los-pescadores-santafesinos-haran-una-movilizacion-este-miercoles-a-casa-de-gobierno>. Consultado en fecha: 30/07/2019.

10 En los campos de las ciencias sociales más desarrollados el análisis de las reglas institucionales se suelen agrupar bajo la etiqueta de «arreglos institucionales» y con ello se hace referencia al conjunto de reglas que fijan el modo de jugar el juego; es decir, cómo, cuando, en qué medida, con qué recaudos, etc., se emplean las reglas que podríamos llamar sustanciales. Sobre este tipo de regulación en el campo legal puede consultarse: Lorenzetti, Ricardo (1994), «Las Normas Fundamentales de Derecho Privado», Rubinzal Culzoni, Santa Fe; Mangabeira Unger, Roberto

Uno de los aspectos centrales del diseño institucional es el Consejo Provincial Pesquero y los Consejos Regionales. En efecto, la ley 12212 establece en el artículo 72 que se crea este Consejo que «será un organismo permanente, *ad honorem* y cuyas funciones consistirán en: 1) Asesorar al Órgano de Aplicación en la protección y conservación de los recursos pesqueros; 2) Colaborar con todo lo referido al ejercicio de la pesca tanto deportiva como comercial; 3) Promover la implementación de acuerdos de cooperación y todas aquellas propuestas que, para la mejor aplicación de la presente ley, sean consideradas convenientes. 4) Reunirse cuando sea convocado por la Autoridad de Aplicación a los efectos de informar y requerir asesoramiento en los asuntos específicamente determinados por la presente ley. (...) Sus decisiones tendrán carácter no vinculante. El artículo 73 establece quienes integran el Consejo: «un representante, como mínimo, del Poder Ejecutivo provincial, el Poder Legislativo provincial, las Municipalidades y Comunas, Comités Pesqueros Regionales, los pescadores artesanales, de los acopiadores, del turismo, de los clubes de pesca deportiva, de las organizaciones no gubernamentales, de las Universidades y de institutos técnicos y científicos». Luego el artículo 75 crea los «Comités Pesqueros Regionales, uno por cada uno de los ríos y sus cuencas del territorio provincial, con excepción del cauce principal del río Paraná. Estarán integrados por los mismos sectores del Consejo Provincial Pesquero con existencia real en la cuenca respectiva y tendrán como función proponer y asesorar al órgano de aplicación sobre todas las cuestiones que hagan al mejoramiento y desarrollo sustentable de la actividad». Este es el espacio de participación que prevé la ley; sin embargo, se trata solo de un espacio de participación indirecta a través de los representantes de los sectores interesados y no de una instancia de democracia participativa. Tampoco se prevén reglas de debate, ni se dispone cómo se toman las decisiones, las que, además, no tendrán carácter vinculante.

De las actas del Comité Provincial Pesquero (CPP) santafesino se desprende que las provincias de Misiones, Chaco, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes entienden como prioritario trabajar en legislaciones compati-

---

(1996), «What Should Legal Analysis Become», Verso, Londres. Asimismo, Sozzo, Gonzalo (2016) «El Perfil de los Abogados del Litoral», en Hacer Derecho (Reconstrucciones de la relación entre derecho y ciencias sociales), Ediciones UNL; Sozzo, Gonzalo (2016), «José Lo Valvo o los intelectuales como arquitectos institucionales», en Hacer derecho (reconstrucciones de la relación entre derecho y ciencias sociales), Ed. UNL Ediciones; Sozzo, Gonzalo (2016), «Las Ciencias Sociales en sentido extenso o las formas de conocimiento social», en: AA.VV. (Sozzo, Gonzalo, Dir.), Hacer Derecho (reconstrucciones de la relación entre derecho y ciencias sociales), Ediciones UNL.

bles sobre recursos compartidos, esto es: «bienes comunes»; y en cuanto a la política pesquera trabajar en una legislación de apoyo a que las provincias en el corto plazo puedan volver a distribuir su cupo de exportación que es un derecho que poseían las provincias hasta el año 2011.

Más allá de las intenciones que los estados provinciales manifestaron de trabajar de manera articulada en la preparación de un marco legal para esta cuestión, en los hechos las provincias que comparten el recurso no exhiben el mismo criterio proteccionista, inclinándose en algunos casos hacia un criterio recaudador. Esto resulta muy visible en los criterios que se consideran para pautar la veda en las distintas provincias que comparten la cuenca, como por ejemplo las medidas de las mallas. En este sentido, acordar reglas de gobernanza para este recurso es una tarea muy compleja.

Así planteadas como están las herramientas para gestionar el recurso el actual sistema exportador conduce al vaciamiento de los ríos, cuyos principales beneficiados son un grupo reducido de empresas frigoríficas.

En la audiencia pública prevista por la ley 12212 el biólogo Norberto Oldani un investigador de CONICET, referente en el estudio de los recursos ictícolas del río Paraná manifestaba que «el recurso no soporta más», y agregaba: «En 2004 sacaron 45 000 toneladas de sábalo y este año no sé si sacan 20 mil toneladas. El sistema no soporta que saquen 20 000 toneladas».

Los instrumentos de la ley no han logrado detener el deterioro del recurso ictícola. Los pescadores artesanales tienen una economía de subsistencia basada en su labor y reciben un precio sumamente bajo por parte de los frigoríficos a los que entregan diariamente su pesca. Así, a pesar de ver amenazada su fuente de subsistencia, continúan efectuando pesca artesanal y entregando esos peces a los frigoríficos.

Un párrafo aparte merece el «Proyecto Sábalo» en el marco de la Comisión de Pesca Continental del Consejo Federal Pesquero<sup>11</sup> que comenzó en el año 2005 y finalizó en el año 2011. El proyecto emitió tres informes de avance bianuales.<sup>12</sup> El informe, que cumple el rol de evaluar el estado del recurso, contribuyendo a un diagnóstico fundado del estado de situación, es una base indispensable para la política pública en general ha hecho las recomendaciones para la sustentabilidad del recurso que apuntan a un monitoreo del estado del recurso y a ciertas limitaciones en los métodos de pesca, pero no incluye aspectos institucionales. No obstante, algunas de las medidas relativas a las técnicas de pesca y sus instrumentos sí se inscriben en

---

11 <[https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/pesca\\_continental/actividades/](https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/pesca_continental/actividades/)>

12 <[https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/pesca\\_continental/informes/baja/index.php](https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/pesca_continental/informes/baja/index.php)>

el orden de las regulaciones administrativas y, en este sentido, pueden ser afiliadas al afán de recurrir al «poder de policía» del Estado.

## 4.2. La política de acuicultura

Un giro relevante en la política provincial de gestión del recurso se produjo a partir de 2008, año en el que Gobierno provincial generó una política de acuicultura (Plan integral para de Acuicultura, Ministerio de la Producción),<sup>13</sup> pero su implementación efectiva se vio demorada hasta 2011.

A partir de 2011 se comenzaron a implementar una batería de acciones políticas para implementar la política de acuicultura. Se llevaron adelante diversas acciones dirigidas a sustituir en el mediano plazo la pesca comercial extractiva: **(a)** una importantísima inversión (130 millones de pesos) en la construcción del Acuario Río Paraná en la ciudad de Rosario (2011), una obra arquitectónica emblemática, en el cual funciona Laboratorio Experimental de Acuicultura de la Plataforma de Biotecnología Acuática de la Universidad Nacional de Rosario dirigido a desarrollar «líneas de desarrollo para implementar y mejorar tecnologías de cultivo de peces; estudiar genotipado y poder hacer selección por marcadores moleculares de algunos caracteres de interés en producción»;<sup>14</sup> **(b)** la creación de una «marca colectiva» (ley 26355) denominada «producto de mi tierra» en el marco del Programa de Agroindustria Familiar (Res. 401/08); **(c)** junto a la Fundación Proteger, y la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe, la provincia impulsó la creación de la Cooperativa «Mujeres del Litoral» (integrada por vecinos del barrio de «Alto Verde» de la ciudad de Santa Fe) que ha creado una «Línea de Alimentos Orgánicos en presentación *gourmet*» consistente en pescado de río en escabeche, ahumado y paté de pescado de río. El objetivo de la tarea de esta cooperativa es: 1) agregar valor al trabajo de las comunidades de pescadores y 2) aumentar la capacidad de autogestión de las comunidades pesqueras, en particular jóvenes y mujeres. Han logrado una muy buena repercusión local, nacional e internacional, agregando 300 % de valor al pescado; **(d)** el Gobierno Provincial junto a la Municipalidad de una de las principales localidades ribereñas del río Paraná (San Javier) han impulsado (desde 2014) la creación de la «Granja Piscícola San Javier» que desarrolla la cría

13 Plan Integral para la Acuicultura en la Provincia de Santa Fe. Disponible online en: <[http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/192854/\(subtema\)/112064](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/192854/(subtema)/112064)>

14 <<http://www.fbioyf.unr.edu.ar/2014/notesgral/014peccsarranzs.htm>>

de alevines y engorde de peces en jaulas en el río Paraná y la capacitación de los pescadores artesanales en la nueva actividad. Una tercera iniciativa es (e) la de la Cooperativa Irupé Puerto Reconquista, integrada por familias de pescadores artesanales del puerto reconquista, que produce artículos de marroquinería con cueros de pescado de río con el apoyo de la Fundación Proteger y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, a través del «Programa Agregar Valor».

#### 4.3. La política a través de herramientas científicas para la gestión de recursos hídricos (fluviales)

La segunda etapa en la gestión introduce la finalidad de garantizar la sustentabilidad del recurso y se caracteriza por recurrir al *expertise* científico, como insumo clave para la adopción de decisiones de gestión y regulación.

En referencia a las herramientas científicas se encuentra la tarea desarrollada por la Dirección General de Manejo Sustentable de los Recursos Pesqueros, encargada de los estudios biológicos de las especies, y que luego servirá de base para la discusión de normativa para el uso sustentable del recurso.

El Ministerio de Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe, a través de la Dirección General de Manejo Sustentable de los Recursos Pesqueros realiza este monitoreo desde 2009, actualizando de esta manera la información del Registro Provincial de Estadística Pesquera (creado por el artículo 39° de la ley provincial 12212), incorporando el procesamiento y análisis de los datos obtenidos mediante muestreos continuos, con la finalidad de aportar al uso sustentable del recurso.

Esta dirección lleva adelante cuatro muestreos anuales en la cuenca del río Paraná, comprendiendo desde las localidades de Reconquista (Santa Fe) hasta Victoria (Entre Ríos), lo que ha permitido estimar parámetros de crecimiento, estructuras de tallas, stock reproductivo, determinación de edades individuales, entre otras variables, y el análisis de estos datos permite proponer pautas de manejo y gestión de las distintas pesquerías, a fin de lograr un sostenimiento de la abundancia de la población, perdurable en el tiempo.

La actualización se realiza de manera anual, dotando al muestreo como una herramienta de gestión, para la toma de decisiones.

Los datos obtenidos forman parte también del caudal de información generado por el «Proyecto Evaluación Biológica y Pesquera de Especies de Interés Deportivo y Comercial en el Río Paraná», en el que la provincia de Santa Fe participa.

Los datos provenientes de estos monitoreos son volcados a la base de datos del SIFIPA (Sistema Informático Federal de Información de Pesca y Acuicultura) en el que participan todas las provincias de la cuenca, con la finalidad de tender a un manejo coordinado e integrado de la actividad pesquera, basado en pautas comunes consensuadas a partir de ésta y otras informaciones, en el marco de la Comisión de Pesca Continental y Acuicultura, integrada por la Dirección de Pesca Continental de la Nación y las administraciones pesqueras provinciales.

Esta herramienta orientada a recabar información de manera sistematizada, pautada por períodos de tiempo, y retransmitirla a la Nación puede ser entendida como una de las variables que Ostrom considera en materia de teoría de juegos para explicar la gestión de los bienes comunes. Si bien esto podría ser entendido como información completa para que una autoridad central adopte decisiones, en los hechos no tenemos pruebas que indiquen que la información recabada por el Proyecto Sábalo esté siendo traducida en decisiones que protejan correctamente los bienes comunes, en este caso de pequeña escala.

En definitiva puede sostenerse que el modelo de gestión del recurso ictícola en el río Paraná se explica perfectamente por el modelo de la «única vía». Recuérdese al respecto que según este modelo «una autoridad central debe asumir una responsabilidad continua para tomar decisiones unitarias sobre un recurso particular; el otro supone que una autoridad central debe parcelar los derechos de propiedad sobre el recurso y permitir que los individuos persigan sus propios intereses dentro de un conjunto de derechos de propiedad bien definidos. Tanto los defensores de la centralización como de la privatización aceptan como principio central que el *cambio institucional* debe tener un origen externo y ser impuesto a los individuos afectados» (Ostrom, 2011:54).

## 5. El Buen Gobierno

Existen dos piezas que son claves para construir un buen gobierno del bien común en cuestión: por un lado, los derechos de participación a la luz de la experiencia del Derecho Ambiental, lo que implica una relectura de los derechos de participación establecidos en la ley 12212 lo cual conlleva, a su vez, a un rediseño del Consejo Provincial pesquero y, por otro lado, la idea de acuerdos colectivos de gestión del bien.

## 5.1. Los acuerdos colectivos de gestión de bienes comunes

Al respecto, cabe recordar que desde el plano teórico Ostrom señala que «todos los arreglos institucionales pueden considerarse como juegos en forma extensiva. Como tales, las opciones particulares disponibles, la secuencia de esas opciones, la información proporcionada y las recompensas o sanciones relativas a diferentes secuencias de jugadas pueden cambiar el patrón de resultados alcanzado. Adicionalmente, la estructura particular del medio físico afectado también tendrá un fuerte impacto en la estructura del juego y en sus resultados. Por lo tanto, un conjunto de reglas utilizado en un ambiente físico determinado puede tener consecuencias considerablemente diferentes si se utiliza en otro ambiente» (Ostrom, 2011:68).

Las teorías y discusiones sobre bienes comunes resultan pertinentes para mirar el problema de la gestión de recursos de pequeña escala, como es la pesca en la cuenca del río Paraná, porque el punto de inicio en los planteos teóricos, como en este caso empírico radica en un estado natural de escasez y de competición por dichos recursos. Las dificultades que exhibe este caso de estudio para ser gestionado se corresponden con las propias de los bienes comunes: **(a)** por un lado, la sobreexplotación resultante de un *acceso irrestricto*, y **(b)** por otro, la *falta de incentivos* de los distintos actores para conservar estos bienes, lo que orienta las acciones hacia una dinámica fuertemente privatista.

En relación con la gestión de los RUC (recursos de uso común) Elinor Ostrom (2011:46) plantea una alternativa a «la privatización como única vía» y al «Leviatán como única vía», construida a partir del método de análisis de casos de recursos de uso común de pequeña escala y no solo de metáforas políticas. Para Ostrom los casos muestran que en pureza no se recurre ni a la propiedad privada ni al Estado de manera absoluta, sino que se producen arreglos institucionales más complejos y detallistas (2011:67). Para Ostrom es necesario confiar en la capacidad de los individuos de «accionar colectivamente» para gestionar los recursos de uso común, autoorganizándose y cooperando. En otras palabras, es necesario remover el presupuesto de base común a las teorías convencionales en este campo sobre los problemas de los recursos de uso común que consiste en presuponer que es indispensable la existencia de una autoridad externa el Estado y/o el mercado que permita solucionar el problema. Por el contrario, las «historias exitosas fueron combinaciones fructíferas de agencias públicas y privadas» (2011:309).

En definitiva, la propuesta consiste en contractualizar la gestión de los RUC. Estos contratos pueden ser llamados «contratos de uso común» o «convenciones sobre el uso de los RUC». Los contratos de uso común de recursos deberían resolver dos problemas centrales, a saber: (a) problemas de apropiación, es decir, de cuántas «unidades de recursos» (2011:77) se puede apropiar cada apropiador (2011:78); y (b) problemas de provisión. Deben asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos no solo de manera inicial, sino a largo plazo mediante la implementación de un sistema de sanciones internas que no requieran recurrir a una autoridad externa, y (d) establecer sistemas de monitoreo mutuo (2011:99).

La propuesta de contractualización tiene un correlato en la experiencia concreta. Desde hace ya un tiempo se viene desarrollando como modelo de gestión acuerdos entre el Estado, por una parte, y empresas, grupos de empresas, sectores industriales, sindicatos, etc., por el otro. En términos teóricos esto estaría indicando que se pretende acordar las reglas de la gestión a través de transacciones entre actores del sector público y privado. Así, se aspira a que el sector privado comprendido en el acuerdo en cuestión colabore con la consecución de los fines de política ambiental. Estos instrumentos de gestión se incardinan en el encuentro de dos fenómenos: (a) la *desregulación*, por un lado, y por el otro (b) el renacimiento del *corporativismo social*. (Ost, 2006). El caso en estudio puede ser explicado en estos términos, aunque dando cuenta de los problemas que estos acuerdos han atravesado.

Es por ello que corresponde llamar la atención sobre el hecho de que la gestión de recursos de pequeña escala a través de acuerdos entre sectores, públicos y privados, trae consigo una serie de problemas que es necesario zanjar: ¿de qué medios disponen los poderes públicos para controlar y sancionar la inobservancia de estos acuerdos? Acaso estos acuerdos ¿representan un instrumento legal o una modalidad de acción política? ¿Qué tan sinalagmáticos son estos compromisos?

## 5.2. Los derechos de participación revisitados

### 5.2.1. *El derecho a la participación en general*

En esencia, el derecho a la participación en las decisiones públicas es un derecho fundamental, diferente del derecho al acceso a la información pública, aunque entre ambos existe un vínculo funcional pues sin información no puede haber participación.

El derecho a la participación se encuentra consagrado por la Constitución Nacional argentina, tras de la reforma de 1994, entre los derechos del

consumidor. Sin embargo, este reconocimiento dista mucho de ser general, pues la fórmula constitucional empleada lo concibió de manera muy específica al referirlo directamente a la participación en los entes de control de servicios públicos. En efecto, se establecen allí dos modalidades de participación ciudadana: (a) de los ciudadanos en las asociaciones de defensa del consumidor, y (b) de las asociaciones de defensa del consumidor en los organismos de control de los servicios públicos.

No debemos olvidar que también existe un derecho a la participación de las comunidades de pueblos originarios en la gestión de los recursos naturales de sus tierras (artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional).

El derecho a la participación encuentra asimismo fundamento en numerosas disposiciones legales de alto rango, vgr., constituciones provinciales o leyes orgánicas municipales.<sup>15</sup>

### 5.2.2. *El derecho a la participación en materia ambiental como género*

El derecho a la participación en las decisiones públicas constituye un amplio género dentro del cual el derecho a la participación en materia de decisiones ambientales es un campo específico.

Luego, corresponde también diferenciar el derecho a la participación en: (a) las decisiones públicas de gobierno que permiten instrumentar políticas públicas; y en (b) las decisiones públicas normativas.

El derecho a la participación ha sido reconocido en el Pacto Internacional de los Derechos Humanos (art. 15) que forma parte del denominado bloque de constitucionalidad argentino luego de la reforma de 1994 (Art. 75, inc. 22, Const. Nac.).

En el campo del Derecho Internacional Ambiental está expresamente reconocido en reglas de *soft law* (Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992) y por las normas de Derecho Internacional Ambiental convencional, en el Convenio de Aarhus y, más recientemente, en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como «Acuerdo de Escazú». Éste ha establecido una amplia regulación de los derechos de participación, que incluye que «Cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revi-

---

15 Ley Orgánica de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 2005 (ley 1777): artículo 3º, incs. b y c; art. 10º, inc. c; artículo 11, inc. a y e; artículo 15º; artículo 26º i; artículo 32º; artículo 34º; artículo 35º, incs. g y j.

siones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente» (Artículo 7.3).

En el orden federal,<sup>16</sup> por su parte, la llamada Ley General del Ambiente (25675) establece en su artículo 2°, inciso (c) que la política ambiental nacional deberá cumplir distintos objetivos entre los cuales está: «Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión». Luego, en su artículo 19 señala que «toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general», con lo cual consagra el derecho a participar a través de «consultas» tanto en decisiones regulatorias específicas como generales. No obstante esto, luego este derecho de toda persona a ser consultada fue objeto de observación a través del Decreto 2413/02, motivo por el cual este derecho como tal no está vigente. El artículo siguiente es la contracara; estableciendo el deber de las autoridades de «institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente». La norma refiere a la necesidad de implementar una evaluación de impacto ambiental en la que se realice una audiencia pública; es destacar que la amplitud del término «autoridades» incluye a las nacionales pero también a las provinciales y municipales. Súmase a todo ello el artículo 21, que agrega que «la participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados».

---

16 También en el orden federal el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) dictó la Resolución 150/2008 por la cual creó la Comisión Permanente de Participación de la Sociedad Civil. Esta Comisión tienen por objetivos «a. proponer al COFEMA acciones que coadyuven al fomento de la participación social en los procesos de toma de decisiones; b. consolidar un espacio común entre el COFEMA y las Organizaciones de la Sociedad Civil dedicado al intercambio de prácticas y saberes; c. canalizar las propuestas que las Organizaciones de la Sociedad Civil formulen al COFEMA; d. consensuar mecanismos que favorezcan la integración de la visión de las organizaciones sociales y populares a la gestión del COFEMA; e. proponer mecanismos para la instrumentación del derecho de Acceso a la información en el ámbito del COFEMA; f. propiciar políticas de concertación como modo permanente de su accionar; g. difundir el concepto de que la responsabilidad en la protección y/o preservación del ambiente debe ser compartida entre comunidad y Estado».

### 5.3. *Aggiornar* la mirada sobre los derechos de participación

Bajo esta perspectiva debería ser releída la ley provincial de pesca, en cuanto establece derechos de participación y mecanismos institucionales para ello.

A la luz de todas las consideraciones y distinciones hechas *ut supra* cabe señalar que:

El Consejo Provincial Pesquero no satisface los cánones contemporáneos que exige el derecho a la participación ciudadana en el campo ambiental;

La ley 12212 no prevé el mecanismo de consulta previa a las comunidades originarias, por lo que puede trasladarse la misma afirmación que en el punto anterior pero en materia de derechos humanos;<sup>17</sup>

La regla del artículo 6 de la ley 12212 que dice que «estas disposiciones sólo tendrán vigencia luego de ser informadas en la Audiencia Pública Anual que deberá convocarse en la primer quincena del mes de Diciembre de cada año, bajo las prescripciones establecidas en la ley 11717», que hubiera constituido un instrumento de participación ciudadana pertinente para el caso bajo estudio no ha sido reglamentada en el decreto respectivo. Es significativo este reenvío a los mecanismos de participación ciudadana previsto por la Ley de Ambiente de la provincia (arts. 12 y 13, ley 11717), en tanto allí se regulan con mayor detalle diferentes aspectos de las audiencias públicas como mecanismo de participación.

Podemos afirmar, sin hesitación, que la Ley de Pesca tiene un déficit en materia de participación en las decisiones regulatorias generales. Pese a que el artículo 19 de la ley 25675 refiere también a las decisiones generales, en Argentina no existe una regulación específica para el campo ambiental de lo que en el mundo se conoce como «procedimiento de elaboración participativa de normas» o *notices and comments*. Sin embargo sí existe en el plano nacional una regulación general en el Decreto 1172/03 que en su anexo V regula este procedimiento. Pese a que la norma es un verdadero modelo que bien podría servir para que las provincias y municipios lo adopten, la Provincia de Santa Fe, salvando algún caso excepcional aislado, no lo ha empleado.

Corresponde destacar que en el plano local, la Provincia de Santa Fe sí cuenta con una regulación en materia de participación, en extremo pertinente para el caso en estudio. Se trata de lo dispuesto en los artículos 81 a 88 del Decreto 4174/15 sobre Actuaciones Administrativas de la Provincia de

---

17 «Promover el respeto a los Derechos Humanos en las pesquerías» Art. 2, inciso g), ley 12212.

Santa Fe. Puntualmente, el artículo 82 de este decreto provincial contempla expresamente la posibilidad de emplear esta herramienta en los «Procesos Participativos», cuando expresa: «La convocatoria también podrá ser solicitada por cualquier ciudadano que acredite ser titular de un derecho subjetivo público, interés legítimo o derecho de incidencia colectiva mediante una presentación fundada al órgano o ente con competencia para decidir la convocatoria. Para la participación en el procedimiento no será necesario acreditar interés jurídico tutelado alguno». Si bien no ha sido invocada para canalizar la participación de los actores interesados, sin lugar a dudas abre una ventana de oportunidades en relación con la toma de decisiones vinculadas a la gestión de estos recursos.

## **6. Conclusión: sobre la necesidad de reconstruir los diseños institucionales**

La pesca en pequeña escala representa un medio de subsistencia de diversas comunidades costeras a lo largo y ancho de todo el mundo (Kittinger *et al.*, 2013). Así, el 90 % de los pescadores del mundo participan directamente en la pesca artesanal, es decir, cerca de 34 millones de personas, y otros 100 millones participan en actividades relacionadas (Béné *et al.*, 2007; FAO, 2018; FAO, 2016). Sin embargo, estas pesquerías se enfrentan a amenazas cada vez mayores, tales como: la pesca excesiva, la competencia con flotas industriales, la contaminación del agua, la destrucción de los hábitats de los peces, el aumento de la población humana y la demanda de tierras en las zonas costeras (FAO, 2016). Esta es la *tragedia* que Hardin (1968, 2009) ha traído a discusión.

Es indiscutible que el cambio ambiental global está aumentando sistemáticamente la incertidumbre para los usuarios de recursos naturales, como son, por ejemplo, los pescadores en pequeña escala, sin embargo, las mayores dificultades para su gestión provienen de un sistema de reglas poco claras o consecuentes, que no cuentan con un acuerdo entre todos los actores intervinientes y cuyos beneficios están, además, orientados a satisfacer el interés de un sector reducido.

La orientación general que marcan las decisiones regulatorias que en diferentes planos se han tomado, y que convergen en este caso, descartan la salida privatizadora del bien y nos colocan en el ineludible sendero de la gestión colectiva y participativa del bien.

La declaración legislativa del estatuto de bien común de los recursos del río Paraná constituye una oportunidad hasta ahora desaprovechada por la provincia de Santa Fe, que, paradójicamente, ha logrado lo que en el mundo es siempre más difícil: declarar el carácter de *bien común* del bien natural que se quiere proteger, pero que no ha institucionalizado los arreglos necesarios, consecuentes con ese estatuto.

Lamentablemente, en la provincia de Santa Fe los problemas que trae la gestión de bienes comunes no se ha encauzado en términos de derechos de incidencia colectiva cuyas lecciones en el campo legal son fuertemente alentadoras, lo cual podría obedecer, quizás, a que la problematización de la gestión de estos bienes ha quedado circunscripta al planteo de ciertos usuarios muy próximos a sectores extractivistas.

Falta elaborar un acuerdo colectivo sobre cómo gestionar los bienes, garantizando la participación igualitaria no solo en su elaboración sino para el monitoreo de su funcionamiento.

Uno de los mayores desafíos que deja la discusión por la gestión de estos bienes, como el análisis del caso presentado radica en determinar cómo incrementar las capacidades de los participantes (*stakeholders*) para cambiar las reglas coercitivas del juego y evitar así la tragedia.

Como hemos mostrado en este estudio las bases para la reconstrucción de un diseño institucional más acorde con el estatuto de bien común del recurso están dadas en el sistema jurídico y las orientaciones generales acerca de cómo reconstruir un diseño institucional deferente con el bien común ya han sido elaborados y están disponibles. Sólo hay que usarlos.

## Referencias bibliográficas

- BÉNÉ, C., MACFAYDEN, G., ALLISON, E.H. (2007). Increasing the contribution of small-scale fisheries to poverty alleviation and food security, *FAO Fisheries Technical Paper* 481. Rome, Italy. < <http://www.fao.org/3/a-a0237e.pdf>>
- D'ARMENGOLA, L., PRIETO CASTILLO M., RUIZ-MALLÉNA, I., ESTEVE CORBERA (2018). A systematic review of co-managed small-scale fisheries: Social diversity and adaptive management improve outcomes, *Global Environmental Change*, 52, 212–225. Doi: 10.1016/j.gloenvcha.2018.07.009
- FAO (2018). The State of World Fisheries and Aquaculture 2018. Meeting the sustainable development goals. Rome, Italy. Ver: <HTTP://WWW.FAO.ORG/3/19540EN/19540EN.PDF>
- FAO (2016) Technical and Socio-Economic Characteristics of Small-Scale Coastal Fishing Communities, and Opportunities for Poverty Alleviation and Empowerment. Rome, Italy. Ver <<http://www.fao.org/3/a-i5651e.pdf>>
- HARDIN, G. (1968). The tragedy of de commons, publicado originariamente en *Science*, 162. En español en: AA.VV. (2009) *Derecho ambiental y Justicia social*, pp. 105–134, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana Instituto Pensar, Colombia.
- KITTINGER, J.N., FINKBEINER, E.M., BAN, N.C., BROAD, K., CARR, M.H., CINNER, J.E., GELCICH, S., CORNWELL, M.L., KOEHN, J.Z., BASURTO, X., FUJITA, R., CALDWELL, M.R., CROWDER, L.B. (2013). Emerging frontiers in social-ecological systems research for sustainability of small-scale fisheries, *Current Opinion in Environmental Sustainability*. 5, 352–357. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2013.06.008>
- OST, F. (2006). La autoorganización ecológica de las empresas: ¿un juego sin conflictos y sin reglas? En *La protección de los bienes comunes de la humanidad. Un desafío para la política y el derecho del siglo XXI*. Madrid: Trotta, pp. 79–106.
- OSTROM, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, trad. Merino Pérez, Leticia, 2a. ed., Economía. México: Fondo de Cultura Económica.
- PROL, L. (2008). El sector pesquero en la provincia de Santa Fe: resultados preliminares de investigación. Actas del IX Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones.

## Gonzalo Sozzo

Profesor titular ordinario de Derecho Civil (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral). Director del Instituto de Estudios Avanzados del Litoral (UNL). Former Fellow del Institut d'Études Avancées de Nantes (2011) y del Instituto de Estudios Avanzados de Madrid (2019). Autor del libro *Derecho Privado Ambiental. El giro ecológico del derecho privado* (Rubinzal, 2019).

## Carolina Filippon

Abogada (Universidad Nacional del Litoral). Magister en Derecho Ambiental y Protección del Patrimonio Cultural (UNL–Limoges). Docente de Derecho Internacional Privado (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral). Doctoranda en Derecho (UNL). Exbecaria de CONICET. Exbecaria de Curso de Verano de Derecho Internacional Privado, The Hague Academy of International Law (2011).

---

### REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

#### Gonzalo Sozzo y Carolina Filippon

«LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RECURSOS ICTÍCOLAS DEL RÍO PARANÁ: EL DISEÑO DE ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DE BIENES COMUNES (EL CASO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE)», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 10, número 21, Santa Fe, República Argentina, 2020, pp. 53-75.

# 4

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOCIÓN DE COOPERATIVAS DE TRABAJO EN LA CIUDAD DE SANTA FE: UN ESTUDIO DE LAS ACCIONES DESPLEGADAS POR EL GOBIERNO DE SANTA FE ENTRE LOS AÑOS 2012–2019

PUBLIC PROMOTION POLICIES OF WORK COOPERATIVES IN SANTA FE CITY: A STUDY OF THE ACTIONS DEPLOYED BY THE SANTA FE CITY'S GOVERNMENT BETWEEN THE YEARS 2012–2019

*Orlando Sotto*

**RESUMEN** / En los últimos 30 años, en conjunción con la oleada neoliberal, el cooperativismo sufrió profundas transformaciones. Los efectos de exclusión del modelo neoliberal al igual que la crisis de fin de siglo (2000/2001), generó en la Argentina un crecimiento exponencial de las llamadas cooperativas de trabajo, surgiendo muchas de ellas para dar solución a los serios problemas de empleo, exclusión social y a instancias (en algunos casos) de políticas públicas nacionales.

En la actualidad, las políticas públicas asociadas a la Economía Social y Solidaria (ESS) en Argentina, se presentan de forma compleja y heterogénea, dificultado su representación descriptiva.

En este marco, el presente artículo se centra en describir las políticas públicas que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe ha implementado en la ciudad de Santa Fe entre los años 2012 y 2019 y que han tenido como destinatarias a 3 cooperativas de trabajo de dicha localidad.

**PALABRAS CLAVE** / cooperativas de trabajo; gobierno de Santa Fe; políticas públicas; ciudad de Santa Fe; economía social y solidaria

**ABSTRACT** / In the last 30 years, in conjunction with the neoliberal wave, cooperativism underwent profound transformations. The exclusion effects of the neoliberal model, as well as the crisis at the end of the century (2000/2001), generated an exponential growth in the so-called work cooperatives in Argentina, many of them emerging to solve serious employment problems, social exclusion and at the request (in some cases) of national public policies.

At present, public policies associated with the Social and Solidarity Economy (SSE) in Argentina are presented in a complex and heterogeneous way, making their descriptive representation difficult.

Within this framework, this article focuses on describing the public policies that the Government of the Province of Santa Fe has implemented in the city of Santa Fe between 2012 and 2019 and that have been targeted at 3 work cooperatives of said location.

**KEY WORDS** / work cooperatives; Santa Fegovernment; public policies; Santa Fe city; social and solidarity economy.

## **1. Introducción**

Los estudios sobre las cooperativas de trabajo (en adelante CT) identificadas bajo la concepción, aun difusa, de la Economía Social y Solidaria (ESS) se han incrementado en los últimos tiempos y han ganado terreno los estudios de casos a escala local donde cobran relevancia las descripciones de los procesos asociativos para la conformación de nuevas formas de organización autogestivas. En este sentido, las cooperativas de trabajo a medida que se activan no tienen una trayectoria predefinida, todo lo contrario, presentan diversas trayectorias tanto en su organización como en su relación con distintos actores de la sociedad, entre ellos el Estado a diferentes escalas, para la consolidación del trabajo colectivo.

El presente artículo se centra en identificar y describir las políticas públicas que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe ha implementado en la ciudad de Santa Fe entre los años 2012 y 2019 y que han tenido como beneficiarias a 3 cooperativas de trabajo y a los asociados de las mismas. Estas acciones públicas se consideran herramientas que fortalecen y contribuyen al bienestar del sector de las CT, perteneciente al campo de la Economía Social. Por otra parte, las iniciativas relevadas han desplegado instrumentos que las entidades asociativas pueden tomar y resignificar para las prácticas de la Economía Social.

Antes de comenzar el análisis, se hace una presentación sobre la incorporación de la Economía Social y sus experiencias como destinatarias de políticas públicas en los últimos años. Asimismo, a fines de contextualizar el sector, realizamos un estudio del crecimiento del cooperativismo de trabajo en la Provincia de Santa Fe y de la ciudad homónima a partir de datos proporcionados por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). Una vez contextualizado, a partir de entrevistas realizadas a integrantes de CT y a funcionarios provinciales, se identifican y presentan las políticas públicas provinciales a las cuales han tenido acceso estas organizaciones.

## **2. La incorporación de la Economía Social y Solidaria en las políticas públicas**

El interés de los Estados nacionales y los organismos internacionales por incorporar a la Economía Social y Solidaria (ESS) en el diseño de las políticas públicas ha crecido en las últimas décadas, en un contexto inter-

nacional signado por recurrentes crisis financieras, económicas y sociales. Si bien en estos años la ESS ha adquirido mayor visibilidad social y política en diversos países del mundo, por lo general, su institucionalización en el ámbito del Estado ha sido débil o inexistente y las políticas públicas que la contemplan han sido aplicadas de manera fragmentada, atendiendo al sector de actividad (consumo, crédito, vivienda, etcétera) o a la forma de organización involucrada (cooperativas, mutuales, asociaciones, entre otras). Además, la falta de transversalidad en las políticas y estructuras públicas (sumado a la naturaleza burocrática del Estado) así como la persistencia de barreras legales que contrastan con los programas que promueven las autoridades públicas, amplifica las tensiones entre la ESS y el Estado, las cuales pueden socavar el potencial de la ESS y desviarla de sus valores y objetivos centrales.

En algunos países, adicionalmente, esta situación encuentra su correlato en estructuras de representación de la ESS atomizadas en múltiples plataformas, agrupaciones y federaciones, lo cual restringe su capacidad de participar en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas de manera efectiva, permanente y representativa de las distintas formas y actividades que la componen. Esta situación resulta menos compleja en los países de Europa, donde el Estado y la sociedad conciben que la ESS está formada por cooperativas, mutuales, asociaciones y fundaciones. En los países de América Latina, en cambio, ni los Estados nacionales poseen en su interior una visión compartida e integral de la economía social y solidaria, ni las diversas entidades identificadas con esta se reconocen como parte de un colectivo (Castelao Caruana, 2016:358).

Desde comienzo de siglo, el enfoque normativo e institucional de la ESS en algunos países de la región se transformó para complementar las acciones de las políticas sociales, y en otros, para reconocer a las organizaciones no tradicionales de la ESS. Esto evidenció cierto progreso hacia un reconocimiento heterogéneo del universo de la ESS y sentó las bases para la formalización de nuevos modos de organización y una mayor protección de sus trabajadores (Pochmann, 2007:230).

Por otra parte, en la mayoría de los países de la región, los programas públicos incorporaron a la ESS en su diseño con el principal objetivo de combatir el desempleo, la pobreza y la exclusión social. Estos programas otorgaron diferentes papeles y funciones a la ESS, pero salvo excepciones, se caracterizaron por la falta de integralidad en su diseño y la escasa participación de la ESS (Cabra de Luna, 2012:2). En algunos casos, estos programas restringieron la ESS a una forma de organización receptora de recur-

sos públicos, y en otros la consideraron como un sector heterogéneo con capacidades para la redistribución de recursos sociales (Castelao Caruana y Srnec, 2015:30).

En términos del tipo de intervenciones, en la mayoría de los países las políticas de promoción de la ESS han estado sobre todo orientadas a dar sostenibilidad a sus organizaciones (financiamiento, asistencia técnica y capacitación para la producción, la gestión y la comercialización). Más recientemente aparece la preocupación por las protecciones que requieren los trabajadores de la ESS, aunque todavía estemos lejos de algo así como un sistema público de reproducción del trabajo asociativo autogestionado que considere como un todo la reproducción de la vida dentro y fuera de las organizaciones en las que este tipo de trabajo se lleva a cabo. Su desarrollo demanda —además de las mencionadas intervenciones de apoyo a las organizaciones— de mecanismos de protección que garanticen la reproducción intergeneracional de sus trabajadores (previsión, cobertura de salud, riesgos del trabajo, condiciones laborales adecuadas). Falta aún la consideración de tales políticas específicas para las organizaciones y trabajadores de la ESS en relación con las generales de educación, vivienda, salud, de cuidado (especialmente importante teniendo en cuenta la feminización del trabajo en la ESS) (Hintze, 2014:22).

### **3. La implementación de políticas públicas de Economía Social en Argentina**

Fue recién a partir del año 2003 que una nueva definición de los problemas sociales se reflejó en el diseño y formulación de las políticas públicas nacionales al tiempo que el Estado comenzó a recuperar parte de sus funciones de regulación económica, redistribución de la riqueza y atención de las necesidades sociales. Desde entonces el Estado estableció una novedosa relación con los movimientos sociales al incorporar parte de sus reclamos directos en la agenda estatal, no sin efectos sobre sus contenidos y el nivel de movilización y articulación de las organizaciones de los sectores populares. Las acciones desplegadas por el Estado nacional pretendieron asegurar el alineamiento de determinados sectores con el nuevo discurso político estatal (jaqueando en algunos casos su autonomía) y el aislamiento de aquellas organizaciones que se colocaron como opositoras al gobierno.

La exclusión y su incidencia en el desempleo y la pobreza cobraron importancia en la agenda política y en el discurso del gobierno nacional,

que articuló el desarrollismo con la perspectiva laboralista propia de la identificación peronista.(Castelao Caruana, 2016:360–361).

La incorporación de la ESS en las políticas públicas fue una de las respuestas que desarrolló el Estado para afrontar las consecuencias económicas y sociales de la crisis. Estas políticas ampliaron su alcance al incorporar muchas de las iniciativas productivas y comerciales creadas por la sociedad para satisfacer sus necesidades y demandas sociales en el período de emergencia económica y social. Estas experiencias constituyeron una manifestación de la capacidad de la sociedad de auto organizarse y construir lazos sociales con objetivos que trascienden el plano político institucional para intervenir también en el plano económico y social.

La inclusión de la ESS en el diseño de las políticas públicas se propuso contribuir a abandonar el enfoque asistencial e individual de las políticas sociales (característico de la década del 90) e incorporar una lógica centrada en la participación social y el empleo como medio de acceso a bienes y servicios básicos. Este proceso implicó la inclusión en las políticas públicas de una multiplicidad de actores económicos y de formas organizativas heterogéneas denominadas por el Estado como economía social. Sin embargo, algunas de estas iniciativas productivas y comerciales se caracterizaron por adoptar formas organizativas con prácticas inciertas en relación con los principios y prácticas de la ESS, aunque comprometidas con la promoción de otra relación de trabajo, la inclusión social, la creación de empleo y/o un proyecto político transformador (Castelao Caruana, 2016:361).

#### **4. Políticas promotoras de empleo e inclusión social**

Los programas sociales y de empleo que incorporan a la ESS en su etapa de formulación, plantean un modelo de intervención que busca superar la disociación entre la dimensión social (intervenciones vinculadas con la asistencia, el acompañamiento y la promoción de capacidades) y la económica (inserción laboral, generación de ingresos, etcétera). Al incorporar las formas organizacionales de cooperativas de trabajo, emprendimientos asociativos así como asociaciones, y reconocer en su formulación algunas de las prácticas y principios que las guían (gestión participativa, propiedad colectiva, cooperación y solidaridad en las relaciones externas), estas políticas públicas intentaron diferenciarse de la lógica de organización netamente mercantil que privilegiaban las políticas públicas de los años 90 (Castelao Caruana, 2016:366).

En cuanto a las cooperativas de trabajo, los planes gubernamentales reconocen en su formulación el potencial de estas organizaciones para crear y mantener empleos y medios de vida, ampliar la protección social de sus asociados y movilizar recursos locales. Sin embargo, su baja efectividad para crear empleo sostenible puede explicarse por tres factores: una lógica de promoción y funcionamiento en la mayoría de los casos ajena a la ESS, la ausencia de una estrategia de apoyo continuo y sistemático que aliente la diversificación de sus recursos, y la existencia en muchos casos, de una lógica político clientelar y/o asistencialista por parte de las entidades intermediarias en la fase de implementación (Castelao Caruana, 2016:367).

En el marco de otras políticas, es el gobierno nacional el encargado de seleccionar a las personas beneficiarias, definir la forma jurídica que las agrupa, los sectores de actividad en los que interviene y otras cuestiones relativas a la implementación de los programas. En algunos casos, se trata de programas que buscan modificar o fortalecer prácticas económicas y/o sociales instaladas al interior de las unidades productivas: organización del trabajo, comercialización, seguridad e higiene, comunicación, etcétera como los programas Competitividad para Empresas Autogestionadas, Asistencia a Cooperativas y Compremos lo Nuestro. En otros casos, las acciones de los programas trascienden la situación de los agentes económicos individuales para incidir también en la comunidad, lo cual demanda la presencia de una entidad intermediaria local que aún con escaso poder de decisión articule con instancias territoriales. Tal es el caso de los programas Ingreso Social con Trabajo, Plan Federal de Integración Sociocomunitaria por Cooperativas, Plan Agua + Trabajo, Plan Manos a la Obra y Promoción del Microcrédito (Castelao Caruana, 2016:371). Estos programas proponen la redefinición de las responsabilidades frente a los problemas de empleo y exclusión social al ubicar a las entidades intermediarias como promotores de experiencias productivas y a la población beneficiaria como sujeto activo. Sin embargo, la escasez de recursos financieros, humanos, políticos y/o tecnológicos de los municipios y organizaciones sociales, condiciona la elaboración de estrategias colectivas dirigidas a facilitar el crecimiento de los emprendimientos beneficiarios y la promoción del desarrollo de sus comunidades. A estas limitaciones se suma la superposición de funciones y tensiones político-partidarias.

## **5. El cooperativismo de trabajo argentino: breve recorrido por su historia y principales características**

### **5.1. Un acercamiento a la historia de las CT en Argentina**

La primera cooperativa de trabajo en nuestro país, estaba integrada por obreros de la construcción. En el año 1928 se constituyó la «Cooperativa La Edilicia» en la ciudad de Pergamino, en la Provincia de Buenos Aires, que fundada por 12 obreros, comenzó a funcionar en el año 1931. Otra, se constituyó en Capital Federal con el nombre de «Gran Fábrica de Damajuanas El Triunfo Cooperativa Ltda», pero en los siguientes 30 años el cooperativismo de trabajo no tuvo un desarrollo significativo.

Hasta mediados de los años 50 las CT eran muy pocas y no llegaban a representar el 5 % del total de las entidades. En dicha época la explotación de los servicios públicos como así también la construcción con políticas del Estado facilitó la actividad de las cooperativas de trabajo (Levín; Verbeke, 1997).

No obstante, hasta mediados de la década del `70 el crecimiento de CT fue muy lento. Mientras que a partir de allí y con la crisis del mercado laboral, en especial durante la década del noventa (alta desocupación, precarización laboral, aumento de la informalidad y exclusión), y sobre todo a partir del nuevo siglo, la expansión de las CT fue sostenido (Vuotto, 2011:17).

El número y la importancia de las cooperativas de trabajo se multiplicó exponencialmente en dos etapas posteriores sucesivas y por razones diferentes: En la década del 90, y en los primeros 15 años del siglo XXI (Schujman, 2015:35).

La crisis económica e institucional de diciembre de 2001, consecuencia del modelo neoliberal aplicado, y la problemática laboral (exclusión del trabajo a millones de argentinos), lleva a la aparición de acciones colectivas como las empresas recuperadas, mercados del trueque, emprendimientos sociales, reconocimiento a la figura cooperativista. Y por otro lado, a partir de 2003, donde se implementaron programas sociales que contemplaban al cooperativismo de trabajo como herramienta eficaz para favorecer la creación de empleo y estimular la participación colectiva. Así se constituyeron en la provincia de Buenos Aires las primeras CT promovidas desde el gobierno nacional a través del Programa Federal de Emergencia Habitacional, que luego se extendió a otras provincias. Posteriormente se implementaron otros programas que configuraron al sector de CT ampliando sus actividades hacia vivienda, infraestructura sanitaria, y social, mantenimientos de espacios públicos, etc. En este nuevo universo coexisten 7315

cooperativas de trabajo de origen reciente, con 984 entidades tradicionales de las cuales 584 fueron creadas antes del año 2000 y continúan activas (Vuotto, 2011:19).

## 5.2. Aproximación conceptual al Cooperativismo de Trabajo

Siguiendo a Cardozo y otros (2017:5) la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) define a las cooperativas como «asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y gestión democrática». La acepción Cooperativa de Trabajo (CT), por su parte, se define como grupos de personas que constituyen una empresa con el objetivo de reunir los medios para ejercer en común su actividad profesional, combinarlos con sus propias fuerzas de trabajo en la unidad productiva que organizan al efecto y orientar sus productos o servicios en condiciones que les permitan renovar sus medios de producción, y, al mismo tiempo, asegurar su subsistencia (Vienney, 1980).

Por su génesis, el sector de CT es amplio y heterogéneo, en él se incluyen cooperativas de profesionales, obreras, de producción, de servicios de transporte, de comunicación, gráficas, de turismo, entre tantas, las cuales, más allá de sus particularidades, poseen rasgos distintivos, propios de la Economía Social tradicional, que Defourny (1992) los sintetiza de la siguiente manera:

- Autonomía en la gestión.
- Decisión democrática
- Primacía del trabajo sobre el capital.

Las CT se configuran bajo un tipo de organización que ofrece a los trabajadores la posibilidad de participación directa tanto en la propiedad de los medios de producción, en la toma de decisiones democráticas y en la distribución de excedentes; eliminando, por tanto, la relación asalariado/ dueño de los medios de producción. En este sentido, la transformación del trabajo asalariado en trabajo asociado, con la consiguiente liberación de los lazos de subordinación o dependencia que ligan a los trabajadores asalariados, se verifica pues únicamente en las cooperativas de trabajo (Drimer, 1981:83).

Esta forma de organización configura su principio rector: la Autogestión, en tanto elemento fundante de la vida asociada y «principio elemen-

tal de modificación de las relaciones sociales y personales, en el sentido de reapropiación del poder decisorio relativo a una esfera de actividad dada contra cualquier autoridad, aunque legitimada por anterior delegación» (Follins, 1986 en Acosta y Verveke, 2016:18).

Siguiendo a Albuquerque (2004), la autogestión se entiende como un sistema de organización de las actividades sociales, desarrolladas mediante la acción intencional y convergente de varias personas donde las decisiones relativas a los destinos del grupo son directamente tomadas por los participantes, con base en la atribución del poder decisorio a las colectividades definidas por cada una de las estructuras específicas de actividad« donde adquieren relevancia dos aspectos esenciales: a) la superación de la división de decisiones entre quien las toma y quien las ejecuta y b) la autonomía decisoria, la superación de la interferencia de voluntades ajenas a las colectividades concretas, en la definición y elección de qué hacer».

Ahora bien, no se trata tan solo de un modo de producción y organización social del trabajo alternativo, sostenido desde la participación, la autogestión y la asociatividad, sino también refiere a un proceso social e histórico que se ha constituido como respuesta de los trabajadores excluidos del empleo asalariado generado por el sistema capitalista, donde, quienes poseen la fuerza de trabajo encontraron en estos principios el elemento central para permitir su reproducción ampliada y hacerse del plusvalor generado por éste, desandando «un camino de resistencia y construcción política» (Nuñez, 1996, citado por Vazquez, 2010:14).

Trabajo, asociación, participación democracia y autogestión son entonces los elementos fundamentales de las CT; sobre esta base, la Organización Internacional de Cooperativas Industriales Artesanales y de Servicio (CICOPA por sus siglas en inglés), en su Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo, subraya los rasgos constitutivos y caracteres básicos de las CT:

- Crear puestos de trabajo para permitir la subsistencia y/o mejora de la calidad de vida de sus asociados.
- Adhesión Libre y Voluntaria.
- Trabajo a cargo de sus miembros.
- No relación salarial.
- Regulación interna, concertada democráticamente
- Autonomía e independencia ante el Estado y terceros, en sus relaciones de trabajo y de gestión, y en la disposición y manejo de los medios de producción.

En el contexto analizado, exclusión, desempleo, y cooperativismo de trabajo presentan fuertes lazos; sin embargo, al interior del sector existen ten-

siones que es necesario poner en discusión; interesa hacer especial énfasis a aquellas que surgen de la diferenciación entre aquellas cooperativas nacidas «desde abajo», formada por personas o grupos de personas que frente a la expulsión del mercado conforman una organización colectiva, formada y sostenida por valores y principios opuestos a las lógicas del capital, con las generadas «desde arriba» o inducidas por el Estado, motivado por la necesidad pública de generación de trabajo e ingresos a un vasto sector social excluido que exige su intervención, pero cuya génesis parece ofrecer, a priori, preferencia a la generación de empleo u ocupación por sobre la asociatividad, la ayuda mutua y la autogestión.

Por último, las CT, teniendo en cuenta su matriz de surgimiento se pueden clasificar en:

a) De conformación Voluntaria: las mismas se constituyen a partir de la iniciativa de un grupo de personas de implementar una forma organizativa laboral alternativa al trabajo bajo relación de dependencia, a la propiedad privada individual y a la acumulación de ganancias;

b) Provenientes de procesos de recuperación de empresas: la noción de empresas recuperadas por los trabajadores (ERT) hace referencia a unidades económicas —productivas o de servicios— que atraviesan un proceso por el cual pasan de la gestión privada a la gestión colectiva de sus antiguos asalariados;

b) Originadas por la implementación de políticas públicas: la particularidad que tienen estas entidades, es que su surgimiento se generó bajo una dinámica de «arriba hacia abajo», siendo el propio Estado el que promovió su conformación, con el objetivo de generar procesos de inclusión social a través de la promoción del empleo autogestionado y asociativo;

b) Promovidas por movimientos sociales: en esta categoría se manifiestan iniciativas asociativas provenientes de acciones colectivas que expresan demandas ciudadanas —de trabajo, alimentos, acceso al suelo, vivienda— con identidad propia, y que se caracterizan por tener un destino o proyecto común que trasciende la propia cooperativa;

b) Cooperativas Sociales: son aquellos emprendimientos cuyo principal fin es permitir la reproducción de la vida e inclusión sociolaboral de personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, a través de un abordaje integral de su problemática, la atención en el ejercicio de derechos y la mejora de su calidad de vida (Tealdo, 2019:24–26).

Las CT analizadas en este trabajo tienen su origen en políticas públicas y en la decisión voluntaria de sus asociados.

## **6. Las políticas de promoción de la ESS en la provincia de Santa Fe. Un mapa de «lo existente»**

Siguiendo a Deux Marzi y otros (2019:36–37) se circunscribe la mirada en las políticas e intervenciones del Gobierno de Santa Fe que se llevan adelante en la ciudad de Santa Fe, fundando esta elección en diversas razones. En primer lugar, si bien el estudio de las políticas de promoción de la ESS es un campo de reciente trayectoria, predominan los trabajos sobre las intervenciones nacionales y son poco analizadas las experiencias de los gobiernos subnacionales (Hintze, 2010; Hopp, 2013; Cardozo y Massera, 2018), muchos de ellos, con amplia tradición de políticas para este sector. En segundo lugar, en los últimos años, en esta provincia se han multiplicado las intervenciones vinculadas con la ESS así como también las áreas de gobierno dedicadas a esta población, en respuesta a las numerosas iniciativas que se gestan como alternativas laborales ante el creciente desempleo y la necesidad de nuevas fuentes de ingresos.

La historia de las políticas públicas tendientes a institucionalizar y promover la ESS en la provincia de Santa Fe puede ser reconstruida desde la década de los años setenta, a partir de la creación de la Dirección General de Cooperativas y Mutuales como órgano local de capacitación, fiscalización y control enmarcado en la Ley Nacional de Cooperativas N.º 20.337 de 1973. Sin embargo, en los últimos quince años las intervenciones para el sector se han ido complejizando paulatinamente, orientándose hacia nuevos sujetos, además de las tradicionales cooperativas y mutuales, e implementando nuevas y diversas herramientas de promoción.

De esta manera, hacia fines de 2018 en la provincia se contabilizan 20 programas de promoción de la ESS implementados por cinco Ministerios: el Ministerio de la Producción (MP); el Ministerio de Desarrollo Social (MDS); el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MCYT); el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTYSS); y el Ministerio de Salud (MS). Solo los dos primeros cuentan con unidades organizativas específicamente orientadas a la ESS, la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social en el MP, y la Dirección de Inclusión Socio-Productiva perteneciente a la Secretaría de Integración Social, en el MDS. Los demás organismos, si bien no cuentan con áreas que se identifiquen explícitamente como de ESS, en la puesta en marcha de sus estrategias, involucran recursos y herramientas que contribuyen al sostenimiento y consolidación de unidades productivas de ESS (ya sea a través de la promoción de organizaciones asociativas o de pequeños o medianos emprendimientos) (Deux Marzi y otros, 2019; 38).

## **7. El caso de 3 cooperativas de trabajo en la ciudad de Santa Fe y su articulación con políticas provinciales**

En este apartado se presentarán las políticas públicas provinciales a las que han accedido 3 CT de la ciudad de Santa Fe, entre los años 2012 y 2019. Se realiza una somera presentación de cada de ellas y a continuación se despliega un cuadro síntesis donde se presentan las iniciativas públicas provinciales y las CT en las cuales se implementó (se coloca el año de implementación entre paréntesis). Posteriormente se hace una breve presentación de cada política pública teniendo en cuenta sus objetivos, destinatarios y componentes.

El trabajo con dichas cooperativas, cuya identidad se resguarda, permite analizar la relación que establecen con las políticas del sector. La información recabada ha sido a través de entrevistas semiestructuradas con diferentes integrantes de las cooperativas y de observaciones participantes en las sedes sociales de las mismas.

### **7.1. Presentación de las cooperativas de trabajo**

#### **7.1.1. *Cooperativa de trabajo N° 1***

La cooperativa surge en el año 2005 y emerge del Plan de Federal de Emergencia Habitacional de la Nación. Habiendo tomado conocimiento que, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se estaba fomentando la creación de cooperativas de trabajo, los socios fundadores decidieron presentarse a la convocatoria y luego de 1 año queda constituida como cooperativa de trabajo. La cooperativa está compuesta por dieciséis (16) asociados y se dedican a la fabricación de bloques de cemento y a la colocación de pavimento articulado. Su lugar de producción, se encuentra emplazado en uno de los galpones de la Estación Belgrano en la ciudad de Santa Fe.

#### **7.1.2. *Cooperativa de trabajo N° 2***

Se constituye en el año 2011. Sin embargo, sus integrantes provienen de una empresa familiar dedicada a la construcción que cesaron sus actividades en el año 2001 con la crisis económico-financiera de nuestro país. A partir del cierre, los trabajadores realizaron actividades por cuenta propia hasta que en el año 2010 tomaron contacto con el formato jurídico de la cooperativa. A partir de la toma de conocimiento de la misma, decidieron conformarse como cooperativa de trabajo, la cual está integrada por 10

personas del grupo familiar (6 hermanos y 4 familiares políticos). Se dedican a la construcción, mantenimiento y refacción de estructuras edilicias y obras públicas de pequeña complejidad.

### 7.1.3. Cooperativade trabajo N° 3

El surgimiento formal de la Cooperativa es el año 2005, también a través del Plan Federal de Emergencia Habitacional de la Nación. Los asociados fundadores teniendo conocimiento del mismo, se contactan con los responsables nacionales de dicho programa para iniciarlas gestiones para constituirse como cooperativa. El grupo de personas inicial de la cooperativa en su mayor parte proviene de la localidad de Sauce Viejo, donde trabajaban en un comedor comunitario. Actualmente, se encuentra formada por 16 personas, siendo la mayoría mujeres.

La cooperativa tiene varios servicios para ofrecer a la comunidad, entre los que se destacan la colocación de pavimento articulado, limpieza y mantenimiento general de espacios públicos.

En página siguiente, se muestra un cuadro donde se detallan las políticas provinciales a las que accedió cada cooperativa, y el año de acceso.

## 7.2. Presentación de las iniciativas provinciales

### 7.2.1. Plan Operativo de Acción (POA) «Formulario B»

Esta propuesta tenía como objetivos: a) generar procesos de inclusión social y desarrollo territorial a través del estímulo de las capacidades locales y los recursos territoriales disponibles, promoviendo los vínculos solidarios y asociativos para pasar del asistencialismo a la economía del trabajo y b) favorecer el desarrollo de las capacidades formativas e instrumentos para la gestión en Economía Social de los municipios y comunas, así como de las organizaciones de apoyo y/o intermedias.

El POA comprende tres líneas de apoyo para los emprendedores; asistencia técnica y acompañamiento; financiamiento; e inversiones en infraestructura pública relacionadas a la temática (ferias, paseos, talleres comunitarios y huertas comunitarias).<sup>1</sup>

Siguiendo a Deux, Marziy otros (2019; 10) este plan es implementado por la Dirección de Inclusión Socioproductiva del Ministerio de Desarrollo Social provincial. La línea destinada a Cooperativas es el «Formulario B»,

---

1 <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/265118/> Fecha de consulta: 25/06/2019

**Cuadro 1.** Políticas Públicas del Gobierno de Santa Fe a la que accedieron 3 CT de la ciudad de Santa Fe durante los años 2013–2019

	Plan Operativo de Acción (POA) «Formulario B»	Programa de Capacitación y Fortalecimiento de Cooperativas y Grupos Asociativos	Plan Abre Familia	Programa Nexo Oportunidad	Programa Redes	Fondo para Atención de Necesidades Inmediatas:	Ley 13286	Aportes financieros
CT N°1		X 2015–16	X 2018	X 2017–2018	X 2019		X 2017	X 2017
CT N°2	X 2014	X 2015–16	X 2018–2019	X 2018	X 2019	X 2019	X 2013	X 2017
CT N°3		X 2015–16	X 2018	X 2017			X 2017	X 2017

Fuente: elaboración propia

el cual trabaja con instituciones de la sociedad civil, e incluye un subsidio con destinos productivos, comerciales o de formación.

### *7.2.2. Programa de Capacitación y Fortalecimiento de Cooperativas y Grupos Asociativos*

Fue desarrollado durante los años 2015 y 2016 y tenía como objetivo «generar un proceso de desarrollo y fortalecimiento de capacidades y competencias para la construcción de una visión compartida, a partir del intercambio de experiencias y del acompañamiento técnico de diversos profesionales». <sup>2</sup> El órgano encargado de su implementación era la Dirección de Promoción del Asociativismo y el Emprendedurismo del Ministerio de Producción provincial y otorgaba subsidios para que cooperativas, mutuales y grupos asociativos pudieran solventar asistencias técnicas contables, comerciales, productivas, laborales y de cualquier otra dimensión organizacional.

### *7.2.3. Plan Abre Familia*

Entre los principales propósitos del mismo se incluyen:

- Facilitar el acceso de las familias a prestaciones básicas que garanticen derechos fundamentales.
- Fortalecer la referencia de las familias con la red de instituciones territoriales (vecinales, clubes, iglesias, centros de salud, centros de distrito, escuelas, centros de convivencia barrial).
- Acompañar de forma personalizada a familias en situaciones críticas.
- Disminuir la violencia social en sus diferentes manifestaciones.

Desde el Gobierno de Santa Fe se trabajó en el marco de este plan junto a las Municipalidades de Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez y Pérez; visitando a cada familia para indagar sobre sus necesidades e inquietudes y ofrecerles las respuestas necesarias. Se organizan controles de salud, operativos de vacunación, de documentación, capacitaciones, orientaciones y reinscripciones escolares, talleres, empadronamientos para asignaciones y toda otra herramienta disponible. <sup>3</sup>

---

2 Esta información surge del formulario completado para acceder a los beneficios de dicho programa.

3 [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/211767/\(subtema\)/193144](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/211767/(subtema)/193144).

Fecha de consulta: 25/06/2019

Las CT han participado mediante la construcción de soluciones habitacionales a familias de los barrios Barranquitas (Oeste y Pro Mejoras) y Alto Verde.

#### 7.2.4. Programa Nexo Oportunidad

Tenía como propósito acercar al ámbito laboral, mediante prácticas concretas, a las juventudes que hayan participado de la capacitación del programa Nueva Oportunidad o que formen parte de la población con mayor vulnerabilidad laboral.

Nexo Oportunidad era una iniciativa de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Desarrollo Social de la provincia que tenía por objetivo generar una instancia de intermediación laboral para que jóvenes atravesados por contextos de alta vulnerabilidad social, se acerquen al mundo del trabajo mediante prácticas laborales en empresas.<sup>4</sup>

En el caso de las cooperativas, los jóvenes que participaron se capacitaron en la colocación de pavimento articulado, la fabricación de bloques de cemento, en herrería y peón de albañil.

Era un programa dependiente de la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Trabajo Decente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social provincial, la cual trabajaba en coordinación con el Programa Nueva Oportunidad del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia y que se aplicó hasta el año 2019.

#### 7.2.5. Programa Redes

Sus objetivos eran: lograr el fortalecimiento de la trayectoria formativa, mejorar las condiciones en que se realiza el trabajo, la adquisición de competencias laborales, el desarrollo de aptitudes, conocimientos y habilidades útiles para desempeñarse en espacios laborales.

Además, promover la articulación y cooperación entre los sectores público y privado con el propósito de avanzar en los objetivos planteados en cada una de las líneas de acción y brindar respuestas concretas y eficientes a las diversas problemáticas que se pudieren presentar, especialmente aquellas que afecten a determinados colectivos con dificultades de acceso al mercado laboral, que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social determine como población objetiva a priorizar.

---

4 <https://www.rosario.gob.ar/web/ciudad/jovenes/programa-nueva-oportunidad> Fecha de consulta: 25/06/2019

El programa disponía de tres líneas de acción:

- Línea A, Formación para el trabajo.
- Línea B, Fortalecimiento de la gestión institucional.
- Línea C, Capacitación y actualizaciones para el mundo laboral.<sup>5</sup>

Dos de las CT objeto de estudio han accedido a la línea c y han desarrollado cursos de capacitación en Reparación de Electrodomésticos y de Herrería Artesanal y de Obra

#### 7.2.6. Fondo de Atención para Necesidades Inmediatas

Consiste en partidas que el Gobierno de Santa Fe destina a los establecimientos educativos para cubrir necesidades de infraestructura o equipamiento originadas por problemas que pongan en peligro la continuidad del normal desarrollo del ciclo lectivo.<sup>6</sup>

Si bien no es una política específica de ESS, las CT del rubro de la construcción se pueden inscribir como proveedores del Estado y realizar trabajos de obras y reparaciones de baja y mediana complejidad en establecimientos educativos. Una de las CT realiza gran parte de sus trabajos actuales en el marco de esta iniciativa.

#### 7.2.7. Ley 13286: Exención en Ingresos Brutos provinciales

Esta ley forma del paquete de normativas que constituyen parte de la Reforma Tributaria. En su artículo 3, inciso j) establece que las CT que tengan una facturación igual o menor a \$ 2 500 000 se encuentran exentas de pagar el impuesto a los IBB, previa realización del trámite correspondiente ante la Administración Provincial de Impuestos (API).

Las 3 CT accedieron a esta exoneración impositiva en diferentes años.

#### 7.2.8. Apoyo financiero

Esta acción, enmarcado institucionalmente en el Ministerio de Producción, consiste en autorizar el otorgamiento de créditos a tasas subsidiadas y aportes no reintegrables (ANRS) a partir de la presentación de un formulario vía ventanilla. Las cooperativas o mutuales pueden elevar para su evaluación un proyecto donde en la formulación se fundamente la relevancia, viabilidad y el destino de los fondos solicitados, y con la característica que

---

5 [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/218179/\(subtema\)/93764](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/218179/(subtema)/93764)  
Fecha de consulta: 25/06/2019

6 [https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/noticias\\_educ?nodo=186089&pics=0](https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/noticias_educ?nodo=186089&pics=0)  
Fecha de consulta: 25/06/2019

tenga un impacto directo sobre la comunidad donde se emplaza la entidad. La evaluación la realiza la dirección y la secretaría correspondiente.

En el caso de las CT analizadas presentaron proyectos para adquirir capital de trabajo (herramientas, ropa de trabajo, materiales para la construcción) necesario para desarrollar los trabajos encargados a las mismas en el marco del Plan Abre Familia. Por otro lado, una de las CT mediante esta política accedió a dos matrices de pavimento articulado, lo cual ha permitido que la misma tenga un nuevo producto que ofrecer a la comunidad santafesina.

Luego de la presentación de las diversas iniciativas y siguiendo a Hintze,<sup>7</sup> hasta el momento los proyectos son la forma organizativa más extendida de las políticas para la ESS y esto tiene consecuencias. Por definición el tiempo en que hay que llevar adelante un proyecto y los recursos con que se cuenta para hacerlo son limitados en función de los objetivos. En la tarea diaria los que trabajamos en estas cuestiones sabemos que muchas veces los recursos económicos, materiales y humanos (así como el tiempo) vienen predefinidos y la lógica del diseño se invierte. Muchas veces se terminan diseñando objetivos para los recursos y el tiempo que de entrada sabemos que se ha destinado a determinada operatoria. Según el relevamiento realizado entre algunos funcionarios provinciales las políticas desplegadas se adaptan al presupuesto disponible en el área, con lo cual se puede inferir que los objetivos se adaptan a los recursos humanos, financieros e institucionales disponibles en cada dependencia provincial, validando la afirmación de la autora.

#### 7.2.9. Ley 13710 de «Protección y Apoyo a las empresas recuperadas por sus trabajadores»

Si bien ninguna de las CT estudiadas accedió a esta iniciativa, es importante su descripción porque es un antecedente normativo muy importante a nivel del sector cooperativo de trabajo, ya que son escasas las referencias legislativas en materia de empresas recuperadas.

Siguiendo a Deux Marzi y otros (2019:46) esta normativa fue aprobada en la última sesión legislativa ordinaria del año 2017 y aún aguarda su reglamentación por parte del Poder Ejecutivo provincial. El origen de la propuesta estuvo motivado por la necesidad de diseñar estrategias de intervención del Estado que acompañen con herramientas específicas estos procesos económicos, jurídicos y laborales.

---

7 <http://www.vocesenelfenix.com/content/las-politicas-publicas-para-la-economia-social-y-solidaria-cuestiones-en-debate> Fecha de consulta: 11/03/2020

Uno de los puntos salientes de la Ley reside en declarar de «interés social el proceso de recuperación de empresas por sus trabajadores, como posible sujeto continuador de la explotación de la empresa en proceso de quiebra». Esta declaración constituye un punto clave por varios motivos. En primer lugar, en términos simbólicos, porque apuesta a la recuperación productiva en un contexto social y político adverso para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, a la vez que promueve la asociatividad entre los trabajadores de la empresa en crisis. En segundo lugar, en un sentido material constituye un hito en los procesos de recuperación, en tanto a partir de la declaración de interés social el Estado provincial se posiciona como agente protector y promotor de estas empresas en crisis durante su proceso de constitución legal y de formalización de las condiciones de propiedad y producción. Otro de los logros de la ley es que se convierte en un instrumento para fundamentar fallos judiciales de procesos de crisis empresarial en favor de los trabajadores. Así lo entiende el Diputado provincial impulsor de la ley, Joaquín Blanco, cuando sostiene que la ley «también es un mensaje al Poder Judicial» para dejar de «correr atrás del problema (...) para demostrar ante el juez la necesidad de organizar a los trabajadores en cooperativas». En esta dirección, establece el reconocimiento jurídico del grupo de trabajadores que se organiza para sostener las fuentes de trabajo en crisis.

No obstante, queda pendiente reglamentar los procedimientos y circuitos administrativos que debe seguir todo proyecto productivo de los trabajadores para recuperar y regularizar el funcionamiento de la empresa en crisis en la que se encontraban trabajando. Ello es especialmente importante en este tipo de intervenciones que requieren la articulación de diferentes poderes del Estado y el acompañamiento coordinado de diferentes sectores del Poder Ejecutivo, específicamente los vinculados con el trabajo y la producción. Asimismo, la reglamentación permitiría institucionalizar (y con ello darle cierta estabilidad y continuidad en el tiempo) las diferentes instancias de promoción y tratamiento diferencial que propone la ley (Deux Marzi y otros, 2019:48).

## **8. Estrategias desarrolladas por las CT para acceder a las políticas provinciales**

### **8.1. Política y territorio**

En el acceso a las iniciativas provinciales identificadas, las CT desarrollaron un conjunto de estrategias, en algunos casos vinculadas a cuestiones políticas, por un lado, y territoriales, por el otro. Políticas porque los referentes de estas CT tenían trato directo con los responsables políticos de las reparticiones públicas encargadas de diseñar e implementar estas políticas, producto tanto de la militancia política y social desarrollada en los últimos 7 años (todas las CT desarrollan acciones de contención en sus comunidades barriales como ser capacitaciones de oficio a jóvenes, donaciones a instituciones del barrio, intermediación ante diferentes dependencias públicas para solucionar problemas particulares y de infraestructura, merenderos, entre otros). Territoriales, porque estas CT vienen realizando diversos trabajos de mantenimiento de espacios públicos y obra pública de pequeña complejidad, tanto para la Municipalidad de Santa Fe como para el gobierno provincial, en los últimos años en diversos barrios de Santa Fe, con lo cual tienen un amplio conocimiento e inserción en diversas comunidades de la ciudad, es decir, las CT son conocidas en muchos lugares de la ciudad donde habitualmente no llega el «Estado» y laboran en los mismos.

Asimismo, las 3 CT participan en diversos proyectos de investigación y de extensión del ámbito universitario, con lo cual, ante la convocatoria a diversas reuniones con funcionarios públicos, suelen invitar a docentes, investigadores y estudiantes universitarios a participar de las mismas, con la finalidad de «legitimar» su organización y su actividad no solo laboral sino también social. Las CT han adoptado esta estrategia porque en muchas ocasiones no los tomaban «en serio», según sus palabras, ya que se han sentido menospreciados y discriminados en muchas oportunidades (en muchas convocatorias y reuniones los dejaban afuera y sin participar). Según las palabras de uno de los referentes cooperativos,

el trabajo y articulación con las universidades nos ha beneficiado ante las autoridades gubernamentales, ya que no solo nos reconocen por el trabajo realizado con la universidad, sino que nos dio una cierta respetabilidad por parte de los mismos, ya que el hecho de contar con el aval universitario hace que nos miren con otros ojos y no nos menosprecien. Desde que comenzamos a articular con la UNL no nos han dejado afuera de ninguna reunión laboral a la que éramos convocados.

Teniendo en cuenta esto, en muchas ocasiones, los representantes universitarios relataban tanto los trabajos articulados entre ambas partes, como las actividades sociales desplegadas por las CT en distintos barrios de la ciudad de Santa Fe. Esto generaba una impresión positiva en los funcionarios públicos, sobre todo en los Ministerios de Producción y de Desarrollo Social provincial. Esto permitía que cuando se lanzaba la convocatoria a algunas de las políticas descriptas, las CT fueran de las primeras en ser convocadas para acceder a las mismas. Esto puede reflejar otro mecanismo de acceso a las políticas públicas, actuando las universidades como nexo entre las organizaciones sociales y el gobierno provincial.

En este marco, cabe mencionar que las CT analizadas actuaron de forma colectiva en la implementación de la política del Plan Abre Familia provincial, a través del cual aportaron soluciones habitacionales en barrios de la ciudad de Santa Fe.

En relación con otras CT de la ciudad, las aquí estudiadas tuvieron acceso a una cierta cantidad de políticas provinciales, ya que el acceso a muchas de las mismas estaba restringido a un número pequeño de CT. Muchas CT de la ciudad no tuvieron conocimiento ni información sobre las iniciativas desplegadas, y cuando tenían acceso, muy pocas se vieron beneficiadas con alguna de ellas. Se observa aquí la importancia de vínculos territoriales y políticos para el acceso a iniciativas públicas.

## 8.2. Impacto de las políticas en las CT

Entre el cumulo de políticas descriptas, algunas permitieron que las entidades asociativas pueden tener trabajo continuo por un periodo de tiempo determinado (de 3 a 6 meses) lo que generaba una dinámica organizativa importante en las CT, ya que no solo se desarrollaban actividades vinculadas al ámbito laboral, sino también de índole social. Esto se debía a que en estos trabajos realizados, se desplegaban diversas capacitaciones en las cuales participaban muchas personas desempleadas o con dificultades de inserción social. Como se mencionó anteriormente las CT examinadas desarrollan cursos de oficios (vinculados principalmente a la construcción) e incluyen en sus trabajos a personas sin experiencia laboral o con dificultades de acceso al mundo laboral.

Otro aspecto a destacar es que algunas de las CT pudieron capitalizarse, adquiriendo herramientas y equipamientos para el desarrollo de sus tareas, con lo cual no solo mejoraron la calidad de sus prestaciones, sino que también reducían los tiempos de ejecución de los trabajos, con lo mejoraban los desempeños organizacionales.

Con respecto a sus capacidades productivas y de gestión, las CT accedieron a asesoramientos profesionales que permitieron que los asociados profundicen conocimientos técnicos en el rubro de la construcción y cuestiones básicas sobre tributación y normativa cooperativa.

Como contrapartida, los periodos de pagos por las prestaciones tenían un periodo pago que oscilaba entre los 90 y los 120 días, lo que dificultaba el pago del adelanto mensual de los asociados por las prestaciones realizadas. Asimismo, esto provocaba que se retrasen en el pago de obligaciones tributarias, con lo que cual se empezaban a generar multas e intereses ante los organismos impositivos de contralor.

### **Consideraciones finales**

Al tener en cuenta en algunos casos a las cooperativas de trabajo en su formulación, las políticas gubernamentales provinciales reconocieron (o intentaron reconocer) en esta forma de organización a un nuevo sujeto de política pública: el trabajador autogestionado, y la cooperativa de trabajo como su forma organizativa. Estas políticas lograron debilitar ciertos dispositivos de exclusión social asociados con el ámbito laboral ya que muchas de las iniciativas públicas implicaron el desarrollo de capacitaciones técnicas y prácticas laborales a jóvenes sin formación profesional y personas desocupadas, en el ámbito social y productivo de las CT analizadas.

Otras acciones implantaron cambios institucionales e instrumentos que atenuaron mecanismos de exclusión social relacionados al ámbito productivo. Esto quiere decir que estas políticas facilitaron la incorporación de capacidades tecnológicas y organizacionales, mediante la asistencia y el seguimiento técnico a los emprendimientos autogestionados.

En la estrategia de lucha de reconstituir la trama social y solidaria entre trabajadores y la creación de trabajo genuino para aquellos que hoy están excluidos, las acciones públicas provinciales analizadas asignaron un enfoque instrumental a las cooperativas de trabajo en la etapa de formulación, ya que las organizaciones asociativas para acceder a los beneficios de las políticas debían adaptarse a determinadas estructuras de organización y procedimientos.

Asimismo, las políticas públicas de fortalecimiento de las CT desplegadas desde el Gobierno han apuntado a dar sostenibilidad a las mismas a partir de asistencia técnica y capacitación para la producción, la gestión y la comercialización. Sin embargo, es fundamental lograr avances y normativas en

temáticas como la seguridad social, la cobertura de salud, el seguro de trabajo y las condiciones laborales adecuadas, para evitar la desintegración y división de este sector socioeconómico. Es importante destacar el avance normativo alcanzando en el sector de empresas recuperadas, a partir de la sanción de la ley 13710, la cual prevé un conjunto de herramientas y dispositivos que permiten la continuidad de la unidad productiva respectiva.

Es importante mencionar que desde el año 2013, la incorporación de las CT en las políticas públicas provinciales, involucró un mayor flujo de recursos técnicos y financieros hacia el sector, generando un conjunto de cambios institucionales que mejoraron las condiciones de acceso a las iniciativas estatales del Gobierno de Santa Fe. Asimismo confirieron cierta visibilidad a las cooperativas de trabajo, las cuales pudieron difundir los principios y valores diariamente intentan llevar a la práctica.

## Referencias bibliográficas

- CABRA DE LUNA, M. (2012). Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La economía social en América Latina». Bruselas, Comité Económico y Social Europeo.
- CASTELAO CARUANA, M.E. (2016). Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Universidad Nacional Autónoma de México*. Nueva Época, Año LXI, núm. 227. Mayo-agosto de 2016 pp. 349-378.
- CASTELAO CARUANA, M.E. Y C. SRNEC (2015). La economía social y solidaria en América del sur: la construcción de un nuevo modelo de política social, *Documentos del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*. Núm 85. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. pp 1-38
- CARDOZO, L. Y MASSERA, M. (2018) «Políticas de promoción del sector cooperativo santafesino: nuevos diseños a escala nacional». Ponencia presentada en el X Encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo, UBA, FCE, ACI, 2 y 3 de agosto.
- CARDOZO, L.; SERAFINO, E.; SOTTO, O.; TEALDO, J. (2017). Mapeo de la economía social y solidaria en el municipio de Santa Fe (Argentina): creación de una base de datos actualizada de las diferentes experiencias, *Cooperativismo & Desarrollo*, 25(110). <https://doi.org/10.16925/co.v25i110.1760>
- DEUX MARZI, M.V.; BECKMANN, E.; CARDOZO, L. (2019). Las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Santa Fe. Un mapeo de «lo existente» para imaginar «lo posible». Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas, Universidad de Buenos Aires.
- DRIMER, B.; KAPLAN DE DRIMER, A. (1981). *Las cooperativas: Fundamentos, Historia, Doctrina*. Buenos Aires: Intercoop.

- HINTZE, S. La políticas públicas para la Economía Social y Solidaria: cuestiones en debate, *Voces en el Fenix*, 37, 20–27. Disponible en <http://www.vocesenelfenix.com/content/las-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-para-la-econom%C3%ADa-social-y-solidaria-cuestiones-en-debate>
- POCHMANN, M. (2007) Posibilidades y límites de la economía solidaria latinoamericana. En J.L. Coraggio, *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires, UNGS, Altamira. pp. 225– 240.
- SCHUJMAN, M. (Comp.) (2015). *Las cooperativas de trabajo en América Latina*. 1ª ed. Rosario. Ediciones Del Revés. 624 p.
- TEALDO, J.C. Y OTROS (2019). *Aportes para el análisis de la situación del cooperativismo de trabajo en Santa Fe*. Universidad Nacional del Litoral.
- TRENTA, A. (2017) Desarrollo, inclusión y economía social y solidaria: nuevas configuraciones en la República Argentina y en la provincia de Mendoza (2003–2017), *Cuyonomics. Investigaciones en Economía Regional*. Año 1, Número 1. Universidad Nacional de Cuyo. pp 75–89.

---

## Orlando Sotto

Licenciado en Administración (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral). Diplomado Superior en Desarrollo Local y Economía Social (FLACSO Sede Argentina). Maestrando en Humanidades y Ciencias Social (Universidad Nacional de Quilmes). Docente de la cátedra Economía Política (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNL). Docente del Programa de Extensión de Economía

Social y Solidaria (UNL). Docente de la materia Economía (Escuela Secundaria de la UNL). Asesor de cooperativas de trabajo. Director del PEIS «¿Cómo se encuentra la cooperativa? Generación y desarrollo de un manual de autodiagnóstico organizacional para cooperativas de trabajo». Codirector PEIS «Capacitación de las Cooperativas de Trabajo en el marco de la Economía Social y Solidaria de la ciudad de Santa Fe».

### REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

Orlando Sotto

«POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOCIÓN DE COOPERATIVAS DE TRABAJO EN LA CIUDAD DE SANTA FE: UN ESTUDIO DE LAS ACCIONES DESPLEGADAS POR EL GOBIERNO DE SANTA FE ENTRE LOS AÑOS 2012–2019», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 10, número 21, Santa Fe, República Argentina, 2020, pp. 76-99.

# 5

## POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCESO A BIENES CULTURALES EN «EL MOLINO, FÁBRICA CULTURAL» DE LA CIUDAD DE SANTA FE

PUBLIC POLICIES AND ACCESS TO CULTURAL ASSETS IN «EL MOLINO, FÁBRICA CULTURAL», OF THE CITY OF SANTA FE

*Analía Benigni*

**RESUMEN** / Este escrito configura una reflexión sobre un objeto de estudio novel en Santa Fe: «El Molino, Fábrica Cultural» y el acceso a bienes culturales. El trabajo refiere a mi tesis —en el marco de la Maestría en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología en la Universidad de Buenos Aires (UBA)—, titulada: Concepciones sobre tecnologías que se construyen y entrelazan en «El Molino, Fábrica Cultural», usina de múltiples lenguajes. Uno de los interrogantes preliminares constituye pensar que el espacio público objeto de estudio promueve la participación pública de los ciudadanos y favorece la apropiación social de bienes culturales. En este sentido, «que puedan participar todos, con el mayor grado de diferencias», expresa María de los Ángeles González, exministra de Innovación y Cultura del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Entendemos que este postulado no se cumple a rajatabla dado que los niveles socioeconómicos menos favorecidos concurren en menor medida a la fábrica cultural. Aunque hay matices debido a que es visitado por establecimientos educativos de la ciudad, la región y el país. El problema radica en la segmentación de las audiencias jóvenes y adultas que asisten en forma particular, en familia y con amigos.

**PALABRAS CLAVE** / bienes culturales; fábrica cultural; política pública; participación ciudadana; gratuidad

**ABSTRACT** / This writing configures a reflection on a novel object of study in Santa Fe: «El Molino, Fábrica Cultural» and access to cultural assets. The work refers to my thesis —in the framework of the Master in Politics and Management of Science and Technology at the University of Buenos Aires (UBA)— entitled: Conceptions about technologies that are built and intertwined in «El Molino, Cultural Factory», multi-language power plant. One of the preliminary questions configures thinking that the public space under study promotes public participation of citizens and favors the social appropriation of cultural goods. In this sense, «That everyone can participate, with the greatest degree of differences,» says María de los Ángeles González, former Minister of Innovation and Culture of the Government of the Province of Santa Fe. We understand that this postulate is not it complies to the letter given that the least favored socioeconomic levels attend the cultural factory to a lesser extent. Although there are nuances due to the fact that it is visited by educational establishments in the city, the region and the country. The problem lies in the segmentation of young and adult audiences who attend privately, with family and friends..

**KEY WORDS** / cultural assets; culture factory; public politics; citizen participation; free

## Derecho a la Belleza

*Cuántos caminos debe recorrer un hombre,  
antes de que le llames «hombre»/  
Cuántos mares debe surcar una blanca paloma,  
antes de dormir en la arena. /  
Cuántas veces deben volar las balas de cañón,  
antes de ser prohibidas para siempre. /  
La respuesta, amigo mío, está flotando (silbando)  
en el viento, la respuesta está flotando en el viento.  
Bob Dylan, Blowing in the wind /  
Flotando en el viento*

La ciudad de Santa Fe es una localidad con una fuerte actividad administrativa estatal, con crecimiento comercial pero sin desarrollo industrial, con grupos sociales en la marginalidad (Cervera, 2011), en donde es necesario «renovar las formas culturales»; y tal vez un dispositivo en ese sentido es el Tríptico de la Imaginación, elaborado por el Gobierno de la provincia de Santa Fe, en donde en palabras de «Chiqui» González (exministra de Innovación y Cultura de la provincia de Santa Fe), el pueblo tenga «derecho a la belleza»:

¿Cómo empezó? El tríptico tiene quince años, el tríptico de la infancia en Rosario, allí yo comencé a hacer parques, que no son parques, y que no son interactivos en el sentido de que todo un botón y pasa tal cosa. Son parques creativos, espacios lúdicos que en un momento le llamábamos paisajes lúdicos. Espacios lúdicos, pero lúdicos creativos. No abusamos de los juegos tradicionales tampoco. Nos interesan los juegos como movimiento del mundo y de la historia. Que el chico que juega aprende internamente sin saber cómo se llama. Que todo se mueve: que se mueve las ideas, que se mueve el cuerpo, que se mueve las células, que se mueve los objetos.

Son espacios públicos que refuercen los vínculos, entre los grandes y los chicos, con un montón de lenguajes, con una palabra uno puede hacer un telegrama, puede hacer un email y eso no es arte, o puede hacer un poema maravilloso, y eso sí es arte. Con un objeto, uno puede decir, sí está ausente fulano, el banco vacío. Nosotros creemos en las palabras, creemos en los objetos, creemos en las imágenes. Creemos en los sonidos. (Entrevista a María de los Ángeles González, exministra de Innovación y Cultura del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, enero 2016. El subrayado es nuestro)

Seguramente Leto, el personaje principal en la novela *Glosa* de Juan José Saer, pasó por la otrora puerta del molino Franchino, que en la década del sesenta se encontraba en su apogeo comercial como molino harinero. Bulevar dice Saer que baja Leto del colectivo, que refiere al Bulevar Gálvez que divide la ciudad, divide a la recoleta de lo que es el norte de la ciudad. «El Molino, Fábrica Cultural» se encuentra ubicado en un lugar paradigmático de la capital de la provincia, que a fines del siglo XIX la localización del molino Franchino tenía «un altísimo valor estratégico por su vinculación con las vías férreas». «El Molino, Fábrica Cultural» no tiene aire de barrio, sino de un sitio «encantado» en donde los habitantes de otros barrios de la ciudad, vienen a pasear, a transitar hasta la Costanera, hasta el puente colgante, refiere a un lugar de paseo y esparcimiento, los fines de semana, «un espacio cultural para la imaginación, el cuerpo y el trabajo».

«El Molino, Fábrica Cultural» (2010) tiene sus orígenes en un antiguo molino harinero convertido en fábrica para el diseño, la construcción y la circulación de objetos culturales. Está compuesto por un predio, con un edificio de dos pisos para que el público de todas las edades pueda experimentar con tres materiales: en la planta baja, se encuentra el mundo del papel; en el primer piso, actividades relacionadas con el material noble de la madera, y; en el segundo piso, hace referencia al universo de lo textil e indumentaria. La fábrica cultural, objeto de estudio, la Redonda (arte y vida cotidiana) y la Esquina Encendida constituyen el tríptico de la Imagenación, entidades pertenecientes al Ministerio de Innovación y Cultura del Gobierno de la provincia de Santa Fe. Este escrito configura unas primeras aproximaciones a un objeto de estudio novel en la ciudad de Santa Fe.<sup>1</sup>

Consideramos que la expresión «fábrica cultural» se nutre de dos experiencias. Por un lado, del concepto de una industria cultural, industria creativa, o industrias de contenido ya que «todas ellas conjugan la creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos intangibles de carácter cultural» (De Felice, 2007:86). Y, por el otro, a una teatralización de Saberes, Oficios, Artes, en fin: Culturas.

Comprendemos que las industrias culturales construyen, generan y difunden valores culturales de interés individual y colectivo, a la vez que son esenciales para promover y difundir la diversidad cultural y contribuyen a democratizar el conocimiento y el acceso a la cultura. El Tríptico de la Imagenación no persigue fines comerciales, mercantiles y rentabilidad ninguna, sino que son parte de un proyecto político, lo que implica que

---

1 El presente estudio no contempla la ampliación inaugurada en mayo de 2019.

son netamente diferentes a las producciones culturales del circuito cultural hegemónico.

Pensamos a «El Molino, Fábrica Cultural» como un espacio alternativo, como lo emergente en términos de Williams. Lo que supone —según entrevistas mantenidas a los hacedores de la propuesta—, que no pertenece a un gobierno de turno, a un partido político, sino que engloba hacia una concepción sobre lo público, en donde el acceso gratuito a los bienes culturales dice presente:

Yo tengo interés en defender estos espacios. Yo no soy militante de esta gestión, pero sí militante de estos espacios. Yo los milito, los defiendo. Los muestro. Mi miedo tiene que ver con qué pasa si la gestión cambia su, su (repite) idea de estos espacios, si otra gestión va a entender la idea de estos espacios, qué hacemos nosotros, que hace el ciudadano, cómo defiende estos espacios. Como desafío es que el ciudadano entienda que estos espacios los tiene que defender. Que son de ellos, y que fueron pensados así, y que estos espacios no pueden convertirse en una oficina para poner sellos. (Entrevista a Diego Roldán, comunicación personal, noviembre 2016. El subrayado es nuestro)

Unos de los interrogantes e hipótesis de partida o preliminares del presente escrito constituye pensar que el espacio público objeto de estudio promueve la participación pública de los ciudadanos; como así también, proporciona el consumo gratuito de bienes culturales y favorece a la apropiación social del mismo.

En este escrito y guiados por las conceptualizaciones de Pierre Bourdieu nos referiremos, en primer lugar, al concepto de «gratuidad» y «auto exclusión» en «El Molino, Fábrica Cultural». Sabemos que estos espacios son gratuitos, pero ¿quiénes asisten?, ¿los niveles socioeconómicos de menores ingresos tienen acceso? En segundo término, y en una línea de continuidad haremos hincapié en la noción de diversidad, en general y «El Molino, Fábrica Cultural» y la dicotomía moderna: normal-anormal en particular.

Pierre Bourdieu en su clásico trabajo de 1964: «Los museos y su público» realiza una interpretación sobre la escasa asistencia de personas de bajos recursos a esas instituciones y, plantea que va a asistir más gente a los museos a medida que aumente el nivel de instrucción de la población y el turismo a otras esferas, capas sociales» (Bourdieu, 1964:49). El autor también esboza una crítica a la estadística oficial que plantea una autoexclusión ya que sostiene que no se puede hablar de «necesidades culturales» sin recordar que, a diferencia de las «necesidades primarias», son el pro-

ducto de la educación. «Las desigualdades frente a las obras culturales son un aspecto de las desigualdades frente a la escuela, que crea la necesidad cultural al mismo tiempo que da y define los medios para satisfacerla» (Bourdieu, 1964:43).

Lo que nos viene a decir el autor francés es que existe una desigualdad en el acceso y la apropiación de los bienes culturales, presente en el capital cultural, simbólico necesario para asistir a un museo: «La proporción de las diferentes categorías sociales que integran el público de los museos aparece invertida respecto de su distribución en la sociedad global, siendo los niveles socioeconómicos más favorecidos los más fuertemente representadas» (Bourdieu, 1964:43).

Si bien, «El Molino, Fábrica Cultural» no refiere a un museo de arte o de ciencia, donde para participar de los dispositivos «no se necesita de un conocimiento previo». Tal vez, debamos pensar sobre el habitus que es necesario que posean las audiencias para «participar activamente», o mejor dicho que capital simbólico tienen que poseer para sumarse a la iniciativa, para que les sea atractivo como espacio de combinación entre el arte, los oficios, la cultura y la ciencia.

Luciano Sálliche sostiene —a partir del pensamiento de Raymond Williams— que «no podemos escapar de la cultura. Nos constituye. Nos abraza, nos envuelve, nos maniatada, pero también nos libera. Son nuestras costumbres, nuestras opiniones, nuestras expresiones y, asimismo, nuestra manera de vestir e incluso de caminar. Es la cadena, el candado y también la llave. Pero si la cultura es todo, ¿cómo estudiarla?» (Sálliche, 2018). Y es justamente Raymond Williams quien creó los Estudios Culturales, para responder a esa pregunta. El aporte de investigador y ensayista galés nos permite entender que la cultura tiene base material desdeñando una versión aristocrática, supuesta, desinteresada, elitista, de la cultura.

Frente a cada contexto, respondemos según nuestros conocimientos previos adquiridos, según nuestro capital cultural. Los agentes —en nuestro ejemplo la audiencia joven y adulta que asiste a «El Molino, Fábrica Cultural»—, varían sus percepciones de acuerdo con la posición en el espacio social, es decir, los jóvenes y adultos participan de diferentes campos y poseen diversos habitus según los lugares en los que se encuentre: no es lo mismo realizar una ecuación en el aula, que disfrazarse y pintar en «El Molino, Fábrica Cultural» o gritar un gol en una cancha de fútbol.

Por ejemplo, en la planta baja, con el dispositivo de intervenir a «La Gioconda», dado que eran actividades que realicé en diseño gráfico durante la vida universitaria, y en la infancia en la participación en el club de «Niños

Pintores», no presenté dificultad, ni indiferencia. Pero, cuando asistí al primer piso y «jugaban» a construir elementos en madera, en especial autos me sentí incapacitada (luego de observar un buen rato el mecanismo lo pude realizar, aunque con cierta dificultad), dado que estaba vedado para las niñas en la escuela participar de la clase del taller de carpintería (*Diario de campo*, julio 2017).

Ahora bien, y volviendo a la temática de la «autoexclusión» nos preguntamos: ¿quiénes asisten a «El Molino, Fábrica Cultural»?

En el marco de las observaciones, encontramos que si bien concurre mucha gente a hacer uso de las instalaciones, como por ejemplo, a la calle pública,<sup>2</sup> no ingresan. En otras palabras, utilizan la calle pública como «punto de encuentro», para sentarse y tomar mate, andar en skate, en rollers, en bicicleta, usar el wifi, pero no ingresan al edificio. Lo que implica que hacen otros «usos» de las instalaciones, en donde la «apropiación» del mismo es diversa y tiene matices.

Con respecto al Nivel Socioeconómico (NSE)<sup>3</sup> que asiste, el trabajo de campo estadístico que se realizó en «El Molino, Fábrica Cultural» establece

- 
- 2 La calle pública refiere a un espacio abierto, al aire libre que se encuentra entre las calles Bv. Pelligrini (al Sur) y Castellanos (al Norte), que es la puerta de ingreso al edificio que contempla a «El Molino, Fábrica Cultural». Cabe destacar, que la obra de recuperación y refuncionalización que con posterioridad se denominó «El Molino. Fábrica Cultural» comenzó en marzo de 2009 y fue llevada a cabo por la Unidad de Proyectos Especiales del Ministerio de Obras Públicas y Vivienda, en las personas de los arquitectos Luis Lleonart, Silvana Codina y Francisco Quijano; mientras que la planificación conceptual del espacio estuvo a cargo del equipo del Ministerio de Innovación y Cultura. La primera etapa de la obra, que comprendió la recuperación del edificio que se erige sobre el margen este del complejo y sus espacios abiertos, entre ellos la calle pública con las Bóvedas Cáscara (Amancio Williams), se inauguró el 19 de diciembre de 2010.

- 3 «La clasificación de la población según el nivel socioeconómico (NSE) es sumamente importante para el estudio del consumo de productos y servicios, como así también para la segmentación de las audiencias.

Sustentada en la histórica definición de trabajo como la actividad laboral general que deriva en la producción de bienes o servicios que tengan valor económico en el mercado (Elizalde, Pok, Botta y Villarreal, 1974), se consideraban ocupados quienes desarrollaban, en un período de referencia dado, una actividad laboral.

En el caso de los desocupados se refiere a la desocupación abierta, es decir aquel conjunto de personas que no tiene una ocupación, busca activamente trabajo y está disponible para trabajar en los días que se realizó el trabajo de campo de referencia. Incluye, además, a los que interrumpieron momentáneamente la búsqueda en los días en que se realizó el trabajo de campo de referencia por razones circunstanciales y a los suspendidos de más de un mes que buscaron activamente trabajo.

Se considera inactivos marginales a las personas que se han retirado de la búsqueda activa por falta de visualización de oportunidades pero están disponibles para trabajar.

Son inactivos típicos quienes no trabajan, no buscan activamente ni están disponibles para trabajar.

que el 32,2 % de los encuestados proviene de NSE Alto y Medio Alto; mientras que el 62 % NSE Medio y un 5,6 % es de NSE Bajo; lo que implica, que estratos sociales medios son en su mayoría quienes concurren al dispositivo.

NSE (basado en Nivel Socioeconómico)		
Variable	Nro. de Encuestas	Proporción de Encuestas
Medio	<b>129</b>	<b>62,0 %</b>
Alto y medio alto	67	32,2 %
Bajo	12	5,8 %
Total	208	100,0 %

## Aspectos metodológicos

Respecto de la forma en que se llevó adelante la investigación se mencionan algunas características del estudio. Para la realización del mismo se

El cambio fundamental que la reformulación de la nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina INDEC-EPH introduce en el tratamiento de la categoría ocupacional, es la incorporación de una batería de indicadores que ajusta la medición tradicional. En la nueva versión es posible enriquecer las categorías tradicionales, vulneradas en su capacidad de discriminar frente a los cambios en el mercado de trabajo.

Las ventajas de esa nueva forma de medición son:

- a) evita o reduce al mínimo la intervención del encuestado y del encuestador y las valoraciones sociales de ambos en la configuración de la respuesta;
- b) permite una más amplia diferenciación interna de las categorías centrales
- c) posibilita reclasificar a grupos específicos de ocupados.

Para esta nueva forma de medición de las relaciones sociales de producción, se utiliza la dimensión principal habitualmente utilizada tanto en la EPH puntual como en los censos de población: el uso de la fuerza de trabajo. Esta dimensión sostiene la tradicional discriminación entre los que compran fuerza de trabajo (patrones), los que usan su propia fuerza (cuenta propia) y los que venden su fuerza de trabajo en el mercado (asalariados). El carácter discriminante de esta dimensión se ve complementado por dos variables adicionales (la cantidad de clientes y el tipo de unidad a quien está dirigida la producción) que permite la reclasificación de los no asalariados.

Al conjunto de aquellos que se reconocen como trabajadores familiares se los reclasifica como familiares sin pago, asalariados o cuentapropistas según los siguientes indicadores: cobro de salario, retiro de dinero de la unidad económica. Por su parte, las personas ocupadas en el servicio doméstico (importante fracción del empleo, mayoritariamente femenino) reciben un tratamiento particularizado asumiendo conceptualmente los atributos del empleo asalariado.

Esta decisión supone un cambio con la clasificación habitual para este grupo de población dado que el servicio doméstico en la encuesta puntual podía ser tanto asalariado como cuentapropista». *Elaborado por la Lic. Elisabet Barbero (Observatorio Social de la UNL)*

ha relevado diversas fuentes y documentos, así como un trabajo de campo que incluyó observaciones, entrevistas y encuestas:

- Relevamiento sistemático de los materiales escritos que sustentan la propuesta, materiales para la instrucción y la capacitación de los residentes, entrevistas, notas periodísticas y documentos de proyecto y difusión.
- Encuesta sobre percepción pública de la tecnología por muestreo cuotificado. El universo lo constituyeron jóvenes y adultos mayores de 16 años de edad: las cuotas etarias se fijaron entre 16 y 29 años, entre 30 y 44 años y entre 45 y 59 años, + de 60 años. La forma de aplicación de la encuesta fue «coincidental o de alta afluencia»: se seleccionó a «El Molino. Fábrica Cultural» como lugar de realización.
- Observación no participante de la propuesta de «El Molino, Fábrica Cultural», usina de múltiples lenguajes del Ministerio de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe.
- Entrevistas en profundidad a actores claves: funcionarios, creadores intelectuales de la propuesta.

### **Experiencias de «otros usos»**

«*Les Souffleurs*»<sup>4</sup> realizó una intervención en «El Molino. Fábrica Cultural» el sábado 22 de octubre de 2016. Ellos «se enmarcan en la evidencia del parpadeo general del mundo. Utilizan la necesidad vital del deseo de irrupción poética, esgrimen el arte contra el entretenimiento, lo esencial contra lo estratégico y lo jubiloso contra lo convencional» (Folleto de mano: «*Les Souffleurs*»).

Ellos recorrieron los dos pisos de «El Molino. Fábrica Cultural» susurrando al oído de las personas: adultos, mayores, jóvenes, niños y niñas historias asombrosas, y por un instante todos dejaron las actividades que estaban realizando y se «prendieron» a la propuesta. Por un instante llegó la calma, la quietud, la desaceleración. La situación de escuchar unas palabras, hacer silencio para oír las fue una experiencia maravillosa, que nos

---

4 Son señores y señoras vestidos de negro, con paraguas negros, abanicos negros y un caño cilíndrico también de color negro con el que susurran al oído de las personas que habitaban «El Molino. Fábrica Cultural» poesías e historias. Se proponen desacelerar el mundo, y vaya si lo logran. La autora de este trabajo, participó de la actividad, experiencia, vivencia. Frases como «el viento mezcla las cartas mejor que nosotros»; «Abrir el juego para que nadie falte, quede afuera»; «las respuestas están flotando en el viento»; «las cavernas y sus historias ancestrales».

llenó de calma frente al mundo acelerado, en velocidad: el griterío de la gran urbe; ellos crearon un clímax distinto, único.

Por un instante, en la fábrica cultural se dejó de oír el bullicio, los gritos, las conversaciones; fue una recuperación del silencio, del silencio ancestral. Y este dispositivo escénico, lo podemos relacionar con un libro que se encuentra en una mesa, junto a una silla en donde se invita a recuperar los espacios públicos: «Salir a la calle, habitar la vereda, ocupar las plazas de nuestros barrios, llenar esos espacios de festejos, historias y personajes, recuperar lugares entrañables de la infancia y de la vida, como una forma de encontrarnos y cuidarnos entre todos» («El Molino. Fábrica Cultural»).

Este libro es una invitación: «Este diario es para registrar anécdotas de celebraciones y costumbres de cada barrio. Ayúdanos anotando tus vivencias y recuerdos» («El Molino, Fábrica Cultural»).

Se pueden leer dos historias: Una del barrio Ceferino Namuncurá, que se lo conoce como barrio Yapeyú<sup>5</sup> y dice así:

Mi barrio era mucho mejor antes que ahora. Siempre fue de gente humilde y trabajadora pero un tiempo a esta parte se vive una gran inseguridad como en todos lados pero en nuestro barrio se ve día a día.

La otra historia, refiere a barrio Candiotti,<sup>6</sup> y dice así:

Crecí en barrio Candiotti, uno de los recuerdos que tengo eran las fiestas del barrio se llamaba... BARRILITO donde todos compartíamos una hermosa cena

---

5 Barrio Yapeyú es uno de los barrios más característicos del noroeste de la Ciudad de Santa Fe. Su crecimiento, tanto demográfico como en lo que a servicios respecta, se debió a las idas y venidas de un sacerdote, Monseñor Antonio Rodríguez, quien luchó incansablemente hasta lograr sus propósitos e instauró en el barrio la figura de Ceferino Namuncurá como símbolo de devoción.

Villa Yapeyú nació en 1954 y fue creada por decreto como un barrio de emergencia. Por aquel año, alrededor de 600 personas habían sido desalojadas de un asentamiento que se encontraba a orillas del Salado, sobre una de las puntas del puente de Santo Tomás, llamado Boca del Tigre, y fueron trasladadas con la finalidad de formar un barrio modelo que no corriera peligro en períodos de inundaciones.

Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Yapey%C3%BA\\_\(Santa\\_Fe\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Yapey%C3%BA_(Santa_Fe))

6 El Barrio Candiotti refiere su nombre a los propietarios que lotearon sus tierras. La primera de las chacras del «Pago de Arriba» delimitaba al sur con «La Chacrita», estanzuela que había sido de los jesuitas. Luego de varias transferencias, Marcial Candiotti compró, subdividió y loteó los terrenos, promoviendo en ellos nuevos asentamientos que dieron origen al barrio. La plaza Progreso (1886), el ferrocarril (1885) y el puerto de Ultramar (1910) constituyen componentes fundacionales de un barrio ligado a la historia de los inmigrantes. Fuente: [http://santafeciudad.gov.ar/media/files/aula\\_ciudad/Fasciculo11\\_Barrios.pdf](http://santafeciudad.gov.ar/media/files/aula_ciudad/Fasciculo11_Barrios.pdf)

con música y un barril de cerveza mientras los chicos jugaban. Sin preocupaciones, eran hermosas reuniones con personas muy solidarias. Hoy todo eso se perdió y es muy triste. Ojalá que con la iniciativa que se realiza el 18/12/2016 muchos barrios comiencen nuevamente con esa hermosa tradición.

El libro también induce a compartir una receta de un plato dulce o salado a degustar para fin de año. Al respecto, una joven de nombre Rosalía respondió: «A mí me gusta comer chajá porque es muy rico».

Al final, el libro-diario propone participaren la fiesta de fin de año:

Si te gustaría ser parte del armado de la fiesta en La Redonda y El Molino estaremos haciendo:

- Guirnalda y farolitos para decorar
- Zurciendo y decorando manteles (si tenés uno para colaborar, podés traerlo)
- Confeccionando centros de mesa
- Armando regalitos para todos

También podés sumarte el día del festejo y ayudarnos con el armado de las mesas y los manteles.

Es cosa de barrio». Entrada válida para todos los vecinos del barrio. 18 de diciembre, 19 horas, La Redonda Salvador del Carril y Belgrano. («El Molino. Fábrica Cultural»)

Tal vez, este convite a recuperar los espacios públicos se deba a que alrededor de 100 jóvenes con sus bicicletas tienen a «El Molino, Fábrica Cultural»; más particularmente a la calle pública como punto de encuentro; pasean, van de acá para allá, dialogan, hacen piruetas. Pero, lo curioso es que no ingresan al edificio en sí. Hacen otros usos del Tríptico de la Imaginación. Un uso diferente, pero no por ello menos válido.

Entre esos «otros usos» del Tríptico de la Imaginación refiere que en La Redonda, Arte y Vida Cotidiana, se pueden casar, contraer matrimonio.

La noticia que llegó por los medios tradicionales de comunicación, indicaron una novedad: en el espacio de La Redonda (Arte y Vida Cotidiana), las parejas pueden contraer matrimonio. De esta manera se refuerza al Tríptico de la Imaginación como un ámbito para recuperar el encuentro y lo público. La exministra de Innovación y Cultura, María de los Ángeles González, junto con el exsecretario de Gestión Pública de la Provincia, Matías Figueroa Escauriza, presentaron una propuesta de transformar el espacio de La Redonda, el viejo taller de locomotoras, en un escenario de varios casamientos en el año. La titular de la cartera, explicó que la idea es «aten-

der los rituales, como los carnavales, las fogatas, los nacimientos y ahora, los casamientos» (*El Litoral*).

«Son personas que se casan en el registro civil como cualquier otra persona, sin ningún privilegio. Pero deciden cambiar de lugar. Va a haber música y escenografía hecha por los integrantes de La Redonda», afirmó la exministra. Además, sostuvo que «es un momento hermoso, para la gente que apuesta por unirse. Por qué no hacerlo en un lugar público, sin mayores costos y de una manera distinta, ¿divertida?», opinó Chiqui González, exministra de Innovación y Cultura del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (*El Litoral*).

Los primeros casamientos se realizaron en el mes de junio de 2018; desde ese momento y hasta diciembre, 51 parejas dijeron «Sí, quiero» en el espacio cultural (Dato Oficial. *Diario de campo*; marzo 2019); aunque hay que reconocer —según indica el diario *El Litoral*—, que es toda una paradoja: en un 2018 en el que casi todo subió (inflación, dólar, impuestos y servicios), las cifras de matrimonios y nacimientos se replegaron en la provincia de Santa Fe a su nivel más bajo en 13 años, de acuerdo con las estadísticas del Registro Civil. Se casaron 10 184 parejas (1002 menos que en 2017) y nacieron 51 010 santafesinos (2546 menos que en 2017 y 6861 menos que en 2013) (*El Litoral*).

«Más que una curiosidad estadística —indica *El Litoral*—, parece un dato que cristaliza tendencias de fondo, como el progresivo declive del hogar tradicional, el aumento de las uniones convivenciales y la postergación de la etapa para tener hijos —en los estratos medios y altos— porque se prioriza la formación profesional».

A pesar de todos los pronósticos, La Redonda (Arte y Vida Cotidiana) se transforma los viernes de cada mes en un registro civil, donde hay encuentro, música y baile. Como así también, existe en el Tríptico de la Imaginación una recuperación de saberes. Como hacíamos referencias en la introducción de este apartado «El Molino, Fábrica Cultural» tiende a registrar anécdotas de celebraciones y costumbres de cada barrio, solicita que las audiencias que anoten sus vivencias y recuerdos; como así también, sus recetas, sus guirnaldas, sus centros de mesa. Hay una celebración del saber popular, de los oficios, de la memoria colectiva. En fin, hay un encuentro de ciudadanos, y una construcción de ciudadanía.

Volviendo a la experiencia de «*Les Souffleurs*» me preguntaba qué difícil es pensar a «El Molino, Fábrica Cultural» desde la reproducción y la dominación tan presente en la obra de Pierre Bourdieu, cuando observo un diario escrito en una hoja por un joven del barrio Yapeyú y en otra carilla, por

un adulto de barrio Candiotti, es difícil pensarlo desde el poder, desde la reproducción social, desde los herederos de Bourdieu; cómo se hace parafraseando a Benjamin para «ser la voz de los que no tienen voz», cuando hay una aparente inclusión de todos los estratos de la sociedad santafesina: ese «abrir el juego para que nadie quede afuera» propio de «*Les Souffleurs*» estaría vigente, presente, sería un aserto. Digo «aparente» porque al observar las personas que recorren los dispositivos los niveles socioeconómicos menos favorecidos no se encuentran representados en su mayoría; la idea de «autoexclusión» de las capas sociales menos favorecidas sigue presente (*Diario de campo*; julio 2017).

Existe una pregunta que debemos formular: ¿cómo hacer para que la población santafesina se apropie de «El Molino, Fábrica Cultural»? ¿Cómo lograr que sea un espacio no sólo abierto a todos, sino ocupado, apropiado por todos? ¿Cómo hacer para que los niveles socioeconómicos de bajos ingresos no se «autoexcluyan»?

### **Estrategias Institucionales para mejorar el acceso**

En una entrevista mantenida con Huaira Huecke Basaber, excoordinadora de «El Molino, Fábrica Cultural», ella me comentaba que visitan a la institución chicos que se encuentran en hogares de menores. Y que para los ámbitos legales es un menor en un hogar, pero ese mismo niño en «El Molino, Fábrica Cultural» «es un niño jugando. Un niño aprendiendo» (Huaira Huecke Basaber) Es decir, es un niño que realiza las mismas actividades que los otros menores. Consideramos destacar esta «visión» que se tiene desde las exautoridades en «El Molino, Fábrica Cultural» porque hay una apertura a respetar a la infancia a darles cabida a «todos» los niños y niñas.

La iniciativa denominada «Periplo Colectivo»<sup>7</sup> es un proyecto del Ministerio de Innovación y Cultura, junto al Ministerio de Transporte del Gobierno

---

7 Periplo Colectivo es un sistema de movilidad de los ministerios de Innovación y Cultura e Infraestructura y Transporte del Gobierno de la provincia de Santa Fe, que ofrece recorridos gratuitos por la provincia, con la pretensión de acercar a todos la posibilidad de viajar, conocer, encontrarse y compartir historias y costumbres.

La movilidad personal y social como derecho esencial para construir Políticas Públicas de Infancia: Recorrer, moverse, transitar, reconocer y abrazar el paisaje, explorar, comparar, conocer sitios, costumbres, gentes, jugar con las ciudades y la ruralidad, conocer otros niños y otras realidades es una forma significativa e irremplazable de crecer.

El derecho a la movilidad por los distintos territorios es un derecho constitucional, un modo de aprender y sobre todo una manera de construir identidad y pertenencia.

de la Provincia de Santa Fe cuyo fundamento consiste en garantizar el derecho de movilidad del niño y su familia, de poder conocer su propia ciudad, poder apreciar los distintos barrios porque «no todos los habitantes de una ciudad conocen de manera completa su ciudad».

Esta noción de conocer otros barrios, otras localidades, el hecho de que uno pueda conocer el lugar que uno habita, tener ese derecho de poder «desplazarse», «movilizarse», nace del «Congreso de los Niños»,<sup>8</sup> ya que los mis-

---

Los primeros años de vida demuestran que la infancia construye sentido de espacio, tiempo, afectos, autoestima y reconocimiento de las diferencias, en el tránsito, en el recorrido de la casa a la escuela o del almacén a la plaza. El camino en sí mismo es una aventura, un paisaje de novedades, encuentros, voces, texturas, colores, una verdadera usina de socialización, apropiación de lenguajes múltiples, valores, construcción de reglas, hábitos y relaciones diversas entre las personas, entre la naturaleza y la cultura.

Viajar, como invitación, como desafío, como cambio y enriquecimiento, para que aparezca el aventurero explorador que es parte de nosotros.

Viajar es dar rienda suelta a lo extra cotidiano, lo distinto, lo nuevo, lo ignorado, lo remoto, lo inesperado y también es descubrir cómo somos integrando grupos, abarcando los lugares visitados, integrándonos e integrándonos a nuestra vida. Conociendo nos vamos conociendo y el mundo se abre ante nuestros ojos y nos dice que es nuestro.

Es imposible pensar y construir políticas de infancia sin pensar en el viajero que somos, en el movimiento para irnos sintiendo parte de comunidades diferentes, de paisajes no conocidos, y a su vez, ir construyendo vivencias de cómo somos, qué nos da miedo, cómo solucionamos problemas y cuánto disfrutamos ante las cosas.

En el Congreso de los Chicos «Hablemos de la felicidad» realizado en octubre de 2013, en el que participaron 4.900 niños de toda la provincia, la movilidad, adquirió una fuerte presencia política. La felicidad, era, en infinitos casos para los chicos de ese Congreso, haber conocido otras ciudades, espacios institucionales y lúdicos, compartir noches y experiencias, estar juntos, hacer circular la palabra y la comida, la imaginación y la emoción seguida de cansancio. Los chicos nos decían «no me alcanzan los ojos», «es el día más feliz de mi vida», «yo nunca había salido de mi barrio» (...)

Es responsabilidad del Estado garantizar la movilidad como dispositivo esencial para que la igualdad viva en los pasos y en la mirada de la infancia y para que chicos y grandes puedan encontrar infinitos lugares diferentes y bellos en su provincia natal, sentirse ciudadanos queridos, cuidados y santafesinos capaces de adueñarse de la historia de su provincia y sus diferentes realidades. Un periplo colectivo para ser más y saber más, saber quiénes somos, ampliar el mundo, el futuro y nuestra propia esperanza de cambio y realización.

Fuente: <http://www.periplocolectivo.gob.ar/el-programa/>

- 8 El Congreso de los Chicos. Hablemos de la Felicidad  
Más de 6000 niños y niñas santafesinos de 4 a 14 años acompañados por chicos de todo el país y de Latinoamérica, se reunieron el 3, 4 y 5 de octubre de 2013 en Rosario y Santa Fe, para debatir, jugar y compartir.  
El Congreso de los Chicos fue organizado por el Gobierno de Santa Fe e implicó un gran desafío: convocar a niños pertenecientes a instituciones de toda la provincia de Santa Fe, consultarlos, devolverles la palabra y la acción, compartir con ellos sueños y esperanzas. Se gestó un Congreso de chicos para investigar nada menos que el cómo y el nosotros de la felicidad, para

mos niños plantearon que lo que más le «gustaba» era cuando se movilizaban o viajaban, de conocer los distintos espacios públicos que conforman la ciudad y esta propuesta nos parece innovadora. Una de las coordinadoras de Periplo Colectivo mencionó que no solamente se realizan viajes dentro de Santa Fe, sino que van desde Santa Fe a conocer otras ciudades, como por ejemplo Rosario y a la inversa localidades aledañas son las que vienen a conocer, recorrer nuestra ciudad.

Es evidente que las autoridades provinciales han tomado algunas medidas, es decir, tienen registro de la baja participación de los sectores más desfavorecidos.

En segundo término «El Molino, Fábrica Cultural» es respetuoso a las necesidades de las audiencias infantil, joven y adulta que asiste, porque considera las necesidades de un otro.

Dice Skliar que sostiene Sloterdijk (2000:38): «Babel ha sido siempre entendida a partir de una lectura de catástrofe: la pérdida del consenso entre los hombres, el inicio de una perversa pluralidad». «Babel habla de la unanimidad, de la totalidad y de la mismidad: de una ciudad, de un nombre y de una

---

redescubrir y relacionar todas las formas de convivencia que nos hacen más felices. Los adultos tenemos mucho que aprender de los chicos, y entre ambos, tal vez, podamos desentrañar el sentido de crecer, vivir juntos y transmitirnos la cultura.

Este es un Congreso muy particular. No se realizó solamente con ponencias y debates, sino que se desarrolló en espacios de juego y acción, relatos y creaciones, inventos y construcciones. Para ello, El Tríptico de la Imaginación (El Molino, La Redonda y La Esquina Encendida) de Santa Fe y El Tríptico de la Infancia (La Isla, El Jardín y La Granja) de Rosario dispusieron de todos sus espacios y propuestas así como módulos desarrollados especialmente para el encuentro. La Casa de Gobierno y Plataforma Lavardén se sumaron con sus salas y pasillos, que se llenaron de dispositivos de juego y ámbitos de encuentro.

Hubo sesiones integradas por grupos de la misma edad, plenarios generales en las que participaron todos los congresales, jornadas entre grupos de diferentes edades e intercambios entre chicos y grandes.

Participaron del Congreso niños entre 4 y 14 años de edad, seleccionados por la institución y sus pares, como representantes de todas las escuelas públicas y privadas de la Provincia de Santa Fe de educación inicial, primaria y especial, así como clubes, ONGs, bibliotecas y otras instituciones invitadas. También participaron chicos representantes de todos los Consejos integrantes de la Red Latinoamericana del Proyecto La Ciudad de los Niños.

Consulta Popular previa al Congreso

Durante los días previos al evento, niños y adultos participaron de una encuesta sobre el tema a través de juegos de palabra que llevaron a cabo todas las familias santafesinas. Los chicos, con la ayuda de las instituciones, fueron verdaderos encuestadores, encargados de promover el juego y recolectar la opinión, la poesía y el saber popular. Las encuestas fueron el pasaporte indispensable para los chicos congresales, quienes llegaron al congreso con todo ese material.

Fuente: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/163053>

lengua, que son para todos los mismos. Y habla también del fin de la unanimidad, de la totalidad y de la mismidad: de la dispersión de los hombres, de la pérdida del nombre, de la confusión de la lengua y de la aparición de otros hombres, de otros nombres y de otras lenguas. La dominante interpretación del relato en términos de culpa, castigo y expiación ha presentado la condición babélica como una catástrofe que habría que remediar».

Tal vez, de lo que se trate en estas páginas no sea de «remediar la catástrofe», sino de abrir las puertas a la otredad, a la diversidad, al disenso; que la modernidad ha construido, inventado, creado la distinción entre «normal» versus «anormal», «civilización» versus «barbarie» aunque en realidad todos somos potenciales seres «civilizados» «normales» y/o «anormales», «bárbaros», que esas distinciones son peligrosas, nocivas, amenazantes, que nos hicieron vivir en una mismidad discriminadora y racista.

Retomando las formas en que el proyecto aborda la diversidad, el miércoles 12 de julio de 2017 Soledad Grossi (artista) realizó una experimentación en dibujo. Presenciamos lo diverso, lejos de la homogeneidad propia de la modernidad dado que niños y niñas de todas las edades pudieron pintar; algunos solamente querían escribir su nombre y el de su primo, otro dibujó un superhéroe, otro pretendió pintar con temperas y a todos les fue permitido. Para los otros que se adaptaron a la consigna, para ellos —repito, había una propuesta de trabajo: dibujar un círculo con un pincel embebido en agua, sobre una cartulina de disímiles colores. Sobre ese círculo se vertían gotas de pintura y luego se movía la cartulina— para darle diferentes formas a la mancha.

Luego, los niños y niñas sacaban de una «caja mágica» palabras escritas en cartulina, como por ejemplo «peces», «peces de mar», «perro», «olla», «ventana de barco», «animal de mar», «cartera», «cocina», «magia» y la pegaban a la cartulina, y había que darle un «sentido» al incipiente dibujo en base al texto y para finalizar, —aquellos quienes quisieran—, podían escribir unas líneas que les suscitaba la palabra junto al dibujo (*Diario de campo*, julio 2017).

Tremendo desafío que niños, niñas, jóvenes y adultos se sumaron a la propuesta. Habla de lo diverso, del escozor que produce que no se busque el «consenso» sino que cada persona, niños, niñas, jóvenes, adultos podía adaptar el dispositivo a su medida, a su requerimiento:

Que tengan entrada todos, con el mayor grado de diferencias. Las actividades que se propongan, tengan actividades de niños y niñas, (...)que se hable de la

diversidad. Que se pueda tejer como las abuelas y que puedan venir chicos con capacidades diferentes y que todos tengan juegos para hacer. No haya juegos especiales para chicos especiales. Sino que todo el mundo se junte y colabore para hacer algo común. (Entrevista a María de los Ángeles González, exministra de Innovación y Cultura, Gobierno de la Provincia de Santa Fe, comunicación personal, enero 2016. El subrayado es nuestro)

Otra observación surgida del trabajo de campo, es que se propuso un espacio menos estructurado, libre y no guiado: En las vacaciones de invierno, 2017 en la propuesta «El Molino, Fábrica Cultural y punto» quien quiere lijar, lija; quien quiere escribir refranes lo hace; quien quiere dibujar lo realiza, quien quiere bordar puede hacerlo, quien quiere andar en zancos está permitido, quien quiere recorrer el patio montado en un caballo de madera con rueditas está habilitado para hacerlo, quien quiere tomar mate puede beber el brebaje verde azucarado y compartir, quien quiere reciclar papel sin mancharse la ropa puede hacerlo. Oficios, actividades recreativas para niños y para grandes, realización de diferentes técnicas que habla de la participación en diferentes actividades, en un mundo en donde todos tienen cabida.

En el primer piso, en el dispositivo «Toco Madera» la consigna fue que la audiencia indique, a través de la escritura con sellos: «¿A qué les pondrías los puntos?» y las respuestas fueron los siguientes:

- A desenredarme el pelo
- No al mal humor
- A las obligaciones
- Al maltrato animal (castrá a tu mascota)
- No a vivir según los demás
- A la injusticia
- Basta de discriminación (*Diario de campo*; julio 2017)

Consideramos que se entabla una nueva ligación entre el público que asiste y las autoridades de «El Molino, Fábrica Cultural» dado que existe una manifestación hacia el cuidado de Otro, a aceptar las diferencias, decirle «basta a la discriminación», «al maltrato animal» y «a vivir según los demás».

Mientras que en el dispositivo que es un sector homenaje al mundo mágico de Alicia en el país de las maravillas, se puede elegir una llave y pensar que abrirlas con ella. Se propone que lo escriban en una tarjeta y lo cuelguen junto a la llave tras la cortina de la gran llave mágica.

La propuesta indica: «¡Animate! Y dejanos tus palabras para llenarnos de historias de llaves y abrir nuevos mundos» («El Molino, Fábrica Cultural»).

Algunas de las respuestas de la gente, fueron las siguientes: «Esta llave abre la puerta a un mundo...»:

- Donde la justicia, la solidaridad y el amor estén sobre todas las cosas.
- Sin tiempo donde todo es posible y que nos introduce a otro plano en el cual somos energía y nos fundimos con el mundo material
- Abre la puerta a mi nueva vida, de felicidad, amor y abundancia
- Abre hasta el corazón más duro y lo llena de amor
- Abre las puertas del planeta de la felicidad
- Abre el camino que lleva a un mundo de felicidad y amor
- Abre la puerta a mi patio de cuando era chico y los días duraban semanas
- Esta llave es para abrir la puerta de tu vida
- Esta llave abre los corazones solidarios los que tienen amor para dar, los que hacen un mundo mejor, los que cuidan a los niños y ancianos
- Abrí mi cofre súper mágico en CLASHROYALE (videojuego)
- El corazón de cada argentino, para abrirle a la ética del cuidado del otro (*Diario de campo*; julio 2017).

Es de destacar una idea-fuerza del dispositivo de *Alicia, en el país de las maravillas*: «Abrir El corazón de cada argentino, para abrirle a la ética del cuidado del Otro»; palabras de una visitante que expone la necesidad de una perspectiva de vida de «cuidado», en una ciudad de Santa Fe donde «la Tasa de Homicidios en el Departamento La Capital es 28,3, esto significa que durante 2014 se suceden 28 homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes» («Santa Fe, Cómo vamos», 2014:59).

Por su parte, el Observatorio Social de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) realiza la encuesta de Panel de Hogares, en la cual releva información vinculada a delitos contra las personas. En el Panel 2014, al consultar «En los últimos 12 meses ¿ha sido usted, o algún miembro de su hogar, víctima de algún tipo de delito?» el 31,8 % de los hogares contestaron afirmativamente» («Santa Fe, Cómo vamos», 2014:63).

## **Lo que no entró en el paper**

Luego de las observaciones realizadas y los resultados del trabajo de campo concluimos que si bien «El Molino, Fábrica Cultural» apuesta a lo diverso, y a la inclusión no se evidencia una fuerte presencia sectores de bajos recursos.

Destacamos las visitas de establecimientos educativos de la provincia de Santa Fe y el país, que concurren al dispositivo; y en donde, asisten escuelas de todas modalidades: públicas y privadas; del centro y la periferia; laicas y religiosas; primarias, secundarias y terciarias. Según datos emanados por el Ministerio de Innovación y Cultura de la provincia de Santa Fe y publicados en el diario *El Litoral*, en 2017, el Tríptico de la Imaginación (La Redonda, El Molino y La Esquina Encendida) recibió a más de 300 mil visitantes que disfrutaron de los dispositivos lúdicos, de los talleres, de la risa, del encuentro, del arte y de la convivencia.

Como también, indicó el periódico santafesino *El Litoral*, que el 2017, «sin lugar a dudas, quedará guardado en la memoria y en la historia de los espacios culturales que la provincia tiene en la capital provincial. Fue el año en el cual se consolidó «El Alero. Nacer hasta los 100 años», una de las infraestructuras culturales más impactantes que se inauguraron en los últimos tiempos. Este edificio, enclavado en el barrio Coronel Dorrego contó con la visita de 20 mil personas, durante los fines de semana y con la participación de 2500 personas en los talleres que se dictan en sus fábricas» (*El Litoral*).

En el trabajo de campo se evidencian estrategias en las modalidades de participación, actividades menos estructuradas, momentos de intercambio entre los participantes que consideramos que están orientadas a compensar la situación de participación desigual de los distintos estratos sociales.

Un concepto a destacar refiere a una frase de González, exministra de Innovación y Cultura del Gobierno de la Provincia de Santa Fe: «Que tengan entrada todos, con el mayor grado de diferencias», lo que implica abrir el juego a la diversidad, a la Otredad, al que piensa distinto. Este es el desafío. Esta búsqueda debe ser permanente, sin caer en un lugar común, naturalizado.

En un seminario de posgrado sobre «Introducción a la Etnografía», dictado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJS) de la UNL tuve la oportunidad de leer dos textos de carácter etnográficos: en la introducción de la investigación realizada por Patricia Fasano «En boca en boca» sobre el chisme en donde hay una frase de Pierre Bourdieu que quedó rondando en mi mente: «un caso particular bien construido deja de ser particular» (Bourdieu, 1995:5) y, por otro lado, un artículo de Renoldi sobre narcotráfico y justicia en donde afirma: «Ningún etnógrafo es verdaderamente inocente —todos empezamos con una narrativa en nuestras cabezas que estructura las primeras observaciones en el campo» (Bruner, 1986:146).

Consideramos que mi labor en una futura formulación de investigación estará en tensión entre esos dos enunciados, es decir, como trabajando a modo de diálogo entre la rigurosidad metodológica, por un lado, y, por el otro, el saber que no somos inocentes y que es en el trabajo de campo donde articulamos con nuestro andamiaje teórico.

El trabajo de investigación en mi tesis fue de corte sociológico, no es una etnografía, y en este punto la realización del seminario abrió las puertas a la interpretación del trabajo de campo, a la adquisición de herramientas para una observación perspicaz, aguda. En este sentido, abrí las puertas para «andar» en un trabajo etnográfico.

Estimamos que desde la etnografía se puede dar respuesta al no ingreso, por ejemplo, haciendo una descripción densa (Geertz), por un lado, de los jóvenes en bicicletas, en skate, en rollers en donde sea inteligible por qué no ingresan a las instalaciones de «El Molino, Fábrica Cultural»; es decir, ¿por qué hacen otros usos del dispositivo? Y, por el otro, compartir el recorrido por el espacio con una familia de bajos recursos, de nivel socio económico (NSE) medio, medio alto y alto con el objeto de rescatar que lo hace asistir al espacio. Construir un recorrido que permite sistematizar sus experiencias de vivencias y acceso.

## Referencias bibliográficas

- BARBERO, E. (2017). *Inserción del Principal sostén del hogar (PSH) en el mundo laboral*. Santa Fe: Observatorio Social de la Universidad Nacional del Litoral (UNL).
- BASABER, H. (20 de octubre de 2015). El Molino, Fábrica Cultural (A. Benigni, Entrevistador).
- BENIGNI, A. (15 de julio de 2015). Proyecto de Tesis Aprobado: «Concepciones sobre tecnologías que se construyen y entrelazan en «El Molino, Fábrica Cultural», usina de múltiples lenguajes», bajo la dirección de la Dra. Alejandra Roca y la codirección del Dr. Pablo Bolcatto. *Maestría en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de Buenos Aires (UBA)*. Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: Sin Publicar.
- BENIGNI, A. (30 de octubre de 2019). Tesis de Posgrado Aprobada: «Concepciones sobre tecnologías que se construyen y entrelazan en «El Molino, Fábrica Cultural», usina de múltiples lenguajes», bajo la dirección de la Dra. Alejandra Roca y la codirección del Dr. Pablo Bolcatto. *Maestría en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de Buenos Aires (UBA)*. Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: Sin Publicar.
- BOURDIEU, P. (1990). *Algunas propiedades de los campos, en Sociología y Cultura*. México: Grijalbo.
- BOURDIEU, P. (2010). *El sentido social del gusto. Elementos para una sociología de la cultura*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- BOURDIEU, P. (2011). *Las estrategias de reproducción social*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- BOURDIEU, P. (2012). Clase del 18 de Enero de 1990. En P. Bourdieu, *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989–1992)* (págs. 13–39). Barcelona: Anagrama.
- CERVERA, F.J. (2011). *La Modernidad en la Ciudad de Santa Fe (1886–1930) Historia de un Desarrollo Incompleto*. Santa Fe: Impresos.
- CODINA, S. (20 de junio de 2016). El Molino, Fábrica Cultural. (A. Benigni, Entrevistador).
- EL LITORAL (27 de enero de 2018). Miles de santafesinos disfrutaron durante 2017 de espacios públicos del Ministerio de Cultura. [https://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/163912-miles-de-santafesinos-disfrutaron-durante-2017-de-espacios-publicos-del-ministerio-de-cultura-balance-escenarios-amp-sociedad.html](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/163912-miles-de-santafesinos-disfrutaron-durante-2017-de-espacios-publicos-del-ministerio-de-cultura-balance-escenarios-amp-sociedad.html).
- EL LITORAL (17 de febrero de 2019) Misterioso 2018: el año con menos matrimonios y nacimientos en 13 años. [https://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/190225-misterioso-2018-el-año-con-menos-matrimonios-y-nacimientos-en-13-años-datos-oficiales-del-registro-civil-área-metropolitana.html](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/190225-misterioso-2018-el-año-con-menos-matrimonios-y-nacimientos-en-13-años-datos-oficiales-del-registro-civil-área-metropolitana.html)
- FASANO, P. (2006) *De boca en boca. El chisme en la trama social de la pobreza*. Buenos Aires, IDES–Antropofagia.
- FELICE, A.D. (2007). La Fábrica Cultural, otra forma de producción simbólica. *Experiencias y Propuestas en la Construcción del*

- Estilo Pedagógico en Diseño y Comunicación. XV Jornadas de Reflexión Académica*, 85–94.
- GEERTZ, C. (1992). *La interpretación de las culturas*. Cap. 1: Descripción densa: hacia una teoría interpretativa de la cultura y Cap. 15: Juego profundo: notas sobre la riña de gallos en Bali. Barcelona: Gedisa.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE (2015). *Santa Fe. Cómo vamos 2014*. Santa Fe: Gobierno de la Ciudad de Santa Fe / Bolsa de Comercio de Santa Fe.
- GONZÁLEZ, M. DE LOS Á. (20 de enero de 2016). El Molino, Fábrica Cultural. (A. Benigni, Entrevistador).
- LOVINO, V. (29 de octubre de 2016). El Molino, Fábrica Cultural. (A. Benigni, Entrevistador).
- MAREGA, R. (21 de mayo de 2018). La provincia promueve la realización de casamientos en La Redonda. *El Litoral*. [https://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/171027-la-provincia-promueve-la-realizacion-de-casamientos-en-la-redonda-si-quiero-area-metropolitana.html](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/171027-la-provincia-promueve-la-realizacion-de-casamientos-en-la-redonda-si-quiero-area-metropolitana.html).
- GONZÁLEZ, M. DE LOS Á. Y CODINA, S. (2011). *El Molino, Fábrica Cultural*. Buenos Aires: Losada.
- MINISTERIO DE INNOVACIÓN Y CULTURA (1 de marzo de 2015). Idearios. *El Molino, Fábrica Cultural. Historia. Antecedentes e Idearios*. Santa Fe, Santa Fe, Argentina: Imprenta Oficial.
- RENOLDI, B. (2013). Fronteras que caminan: relaciones de movilidad en un límite trinacional, *Transporte y territorio* v.9, pp.123–140.
- ROLDÁN, D. (3 de noviembre de 2016). El Molino, Fábrica Cultural. (A. Benigni, Entrevistador).
- SAER, J.J. (2012). *Glosa*. Buenos Aires: Seis Barral – Biblioteca Breve. 1985.
- SÁLICHE, L. (18 de mayo de 2018). Cómo pensaba Raymond Williams, el intelectual que se oponía a la cultura como «casa de te». *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/cultura-america/2018/05/19/como-pensaba-raymond-williams-el-intelectual-que-se-oponia-a-la-cultura-como-casa-de-te/>.
- SKLIAR, C. (2002). ¿Y si el otro no estuviera ahí? Notas para una pedagogía (improbable) de la diferencia. En C. Skliar, *¿Y si el otro no estuviera ahí? Notas para una pedagogía (improbable) de la diferencia* (págs. 29–49). Buenos Aires: Miño y Dávila SRL.
- WILLIAMS, R. (1977). *Marxismo y Literatura*. Barcelona: Ediciones Península.

## Analía Benigni

Licenciada en Comunicación Social, con especialización en Comunicación Cultural, Educativa y Científica (Facultad Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Entre Ríos). Magíster en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología (Universidad de Buenos Aires). Comunicadora en la Universidad Nacional del Litoral, integra el equipo de trabajo en la Dirección de Comunicación de las Ciencias y las Artes, de la Secretaría de Ciencia, Arte y Tecnología (UNL).

---

### REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

Analía Benigni

«POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCESO A BIENES CULTURALES EN «EL MOLINO, FÁBRICA CULTURAL» DE LA CIUDAD DE SANTA FE», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 10, número 21, Santa Fe, República Argentina, 2020, pp. 100-121.

# 6

## TEORÍA Y PRÁCTICA EN LA ACCIÓN POLÍTICA: CRÓNICA, TRAYECTORIA Y MILITANCIA A PARTIR DEL DISCURSO DE ALEJANDRO DABAT

THEORY AND PRACTICE  
IN POLITICAL ACTION:  
CHRONICLE, TRAJECTORY AND  
ACTIVISM FROM ALEJANDRO  
DABAT'S DISCOURSE

---

*Victoria Castro Demiryi  
Joel Sidler*

**RESUMEN** / El artículo propone una comprensión de la acción política como producto de una asociación indisoluble entre teórica y práctica. Para ello analizamos la experiencia de un exmilitante del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) durante las décadas del sesenta y setenta en Argentina, junto a su trayectoria intelectual hasta su producción actual como investigador del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). El análisis de la dinámica de implicación mutua y su revisión sobre el tapiz de los procesos políticos puede significar un aporte para las lecturas e interpretaciones de la realidad en la fase actual del sistema capitalista y sus posibilidades de transformación.

**PALABRAS CLAVE** / capitalismo; militancia; acción política; teoría y práctica

**ABSTRACT** / The article proposes an understanding of political action as a product of an indissoluble association between theory and practice. We analyze the experience of a former member of the Revolutionary Workers Party (PRT) during the 1960s and 1970s in Argentina, and his intellectual career until his current production as a researcher at the Institute of Economic Research (IIEc) of the National Autonomous University of Mexico (UNAM). The analysis of the dynamics of mutual involvement and its revision on the tapestry of political processes can mean a contribution to the readings and interpretations of reality in the current phase of the capitalist system and its possibilities for transformation.

**KEY WORDS** / capitalism, political participation, political action, theory and practice

## 1. Introducción

Indagar a partir de la experiencia de un militante político, que además realiza aportes teóricos para pensar su propia intervención de la realidad, nos posiciona ante una forma de comprender la acción política como ligazón inexorable entre la teoría y la práctica. Es el caso del Dr. Alejandro Dabat, exmilitante del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) durante las décadas del sesenta y setenta, y exiliado en los años previos a la dictadura que comenzó en 1976 en Argentina. Dabat, quien actualmente se desempeña como investigador del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) fue entrevistado en el marco de un proyecto del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO, CONICET–UNL) durante el mes de noviembre de 2018 vía Skype.

En función de los intereses de exploración se elaboró una guía de preguntas, previamente compartida con el entrevistado, como propuesta de recorrido para registrar la experiencia. Una vez sistematizada y publicada dicha entrevista (Dabat, 2019), abordamos en este artículo los aspectos más relevantes de su discurso. Por lo tanto, el objetivo del presente trabajo es describir y analizar cómo se articula la experiencia política a partir del recorrido biográfico de un activista revolucionario, y destacar los posibles aportes para pensar la actualidad en el campo de la disputa política.

El artículo se desarrolla en tres partes, en primer lugar, presentamos el relato autobiográfico que Alejandro Dabat nos presenta, para dar cuenta de la experiencia de un militante revolucionario inserta en un contexto político de alta tensión. En este sentido, fue necesario revisitar los años previos a la instauración de la última dictadura en Argentina para conocer, desde el interior de las organizaciones revolucionarias, los análisis que en aquel momento elaboraron sus integrantes. Las disputas teóricas sobre los métodos revolucionarios, las estrategias y los sujetos interpelados se traslucen en palabras de Dabat de manera categórica en algunos casos y difusa en otros. Volver a ellas nos conecta en primera persona con debates centrales en la historia de las ideas políticas de nuestra región. A la distancia, los protagonistas de aquellas discusiones reconocen aciertos y errores, propios de un proceso político convulsionado y, en muchos sentidos, de acción avasallante. La mirada desde el presente de protagonistas del pasado es un insumo fundamental para reconstruir la historia de los años sesenta y setenta en Argentina, época en la que la discusión política alcanzó, quizás, su momento de auge durante el siglo XX.

En segundo lugar, nos proponemos analizar la compleja relación entre formación intelectual y práctica política. Consideramos que la militancia constituye un ejemplo justo para poner en tensión la —ya naturalizada pero siempre histórica— división social del trabajo, que pretende una separación entre aquellas personas dedicadas «al pensamiento» y aquellas dedicadas «a la acción». La consecuencia inmediata de esta separación es la aceptación de esa diferenciación, no sólo como posible, sino como real. El relato de las experiencias de involucramiento político, extraídas del caso de Dabat, nos permite volver la mirada hacia las herramientas conceptuales que nos habiliten a comprender y postular nuevas maneras de entender la dinámica de la acción política.

Por último, pretendemos rescatar la producción teórica actual del entrevistado, en torno a las transformaciones del sistema capitalista, y observar cómo se presentan en ella, las capacidades y horizontes de lucha política y su rol en este siglo XXI. El abordaje de este último aspecto evidencia la necesidad de conceptualizar teoría y práctica, al menos en los análisis de la actividad política, como elementos mutuamente implicados. Establecer esta dirección de análisis habilita lecturas e interpretaciones sobre la realidad del sistema en el que estamos insertos, al tiempo que permite diagnósticos acordes y cursos de acción consecuentes.

Comprendemos que cada uno de los aspectos mencionados en este trabajo bien podrían ser objeto de abordajes desde perspectivas específicas, o artículos por entero dedicados a ellos. Tanto la trayectoria del Dr. Dabat, su historia, sus elecciones intelectuales y políticas desde la juventud hasta la actualidad, así como las experiencias de las organizaciones revolucionarias de los años sesenta y setenta en América Latina, sus orígenes, escisiones, estrategias de construcción de poder popular, o también el tópico del exilio o la reconfiguración de la praxis en la actividad docente y la investigación social. La propia trayectoria del entrevistado habilita una multiplicidad de caminos de exploración susceptibles de transformarse en temas de investigación independientes. Sin embargo, la pretensión del presente trabajo no es enfatizar y menos seleccionar una de las líneas de indagación posible, sino concentrarlas en el panorama general de su emergencia narrativa y los modos en que son rescatadas por el protagonista, en el marco de la situación de entrevista.

## 1.1 La entrevista como materialización del discurso y testimonio

Desde el punto de vista metodológico, recurrimos a la entrevista en profundidad a partir de la técnica del relato de vida, ya que facilita la extracción de información en relación con la biografía del entrevistado, experimentada e interpretada por él (Marradi, Archenti y Piovani, 2007). En otras palabras, la experiencia de entrevista con el Dr. Dabat nos permite, en un primer nivel de análisis, reconstruir elementos contextuales de una época en contraste con fuentes históricas, pero, además, en un segundo nivel, focalizar en lo que la experiencia evoca en sí misma, las interpretaciones y representaciones del mundo transitadas por el entrevistado.

En relación con lo anterior, recurrimos a una selección de elementos presentes en lo que Norman Fairclough (1995) denomina «análisis crítico del discurso», y que puede ser comprendido como un método a seguir en el marco de proyectos críticos más amplios y ser utilizado junto a otros métodos de investigación social, como el trabajo con documentos históricos. Este tipo de análisis discursivo se diferencia del textual abstraído, ya que parte de la noción de texto como discurso (escrito o verbalizado), y por lo tanto su análisis no debe estar «artificialmente aislado del análisis de las prácticas institucionales y discursivas en las cuales se inserta» (Fairclough, 1995:17). El análisis crítico del discurso invita a centrar la intención en el discurso como inserto al interior de un tejido social y político, que le otorga el marco en el cual actúa. Los trabajos de Fairclough, en los que se presentan los textos como espacios «donde dos procesos sociales fundamentales se producen simultáneamente: conocimiento y representación del mundo, e interacción social» (1995:11), nos permiten dar cuenta tanto de la biografía de un militante político como del intelectual, que encarna la figura de Alejandro Dabat.

Además, para otorgar un marco general de comprensión al discurso del entrevistado, acudimos a los aportes de la nueva historia intelectual, en particular los trabajos de Quentin Skinner (2000). Este enfoque nos invita a reconocer en la dimensión pragmática de las ideas, la ruptura de la dicotomía entre texto y contexto, para apuntar a develar las intenciones que el autor o los autores encarnaron al momento de escribir y difundir sus ideas. Al enfocarnos en las intenciones, en la dimensión pragmática, texto y contexto dejan de ser elementos independientes, diferenciados, por lo que podemos comprender a la obra en el marco de un contexto intelectual y lingüístico: en un entramado de significados que performan la realidad, y sobre los cuales los actores–autores pueden incidir a través de sus narrativas.

Desde esta perspectiva y siguiendo a Fairclough (1995), nos posicionamos para rescatar ambas dimensiones, que consideramos interrelacionadas en la experiencia política de Dabat. Por un lado, su representación del mundo como intelectual y por otro la interacción social desarrollada como militante político revolucionario. La entrevista como discurso y el discurso como el uso del lenguaje en tanto una forma de práctica social (Fairclough, 1995:13) nos permite dar cuenta tanto de las formas que asume su propia representación del mundo como de su experiencia de militancia, es decir, su interacción social desde ese lugar de ejercicio político. A su vez, al adoptar el enfoque de la nueva historia intelectual, deseamos concentrarnos en la dimensión pragmática del lenguaje, es decir, en lo que Dabat «está haciendo» al momento de la entrevista. La combinación de ambos marcos de análisis como estrategia metodológica ofrece, a nuestro criterio, la posibilidad de extraer un mayor y enriquecedor caudal de la instancia de entrevista.

El enfoque de análisis seleccionado coloca la noción de memoria como central en el trabajo de indagación. En este sentido, y en línea con Raphael Samuel (2008), se trata de un «trabajo intelectual», un modo de construir el conocimiento que plantea, como la historia, una cuestión de «cita, imitación, préstamo y asimilación»; pero de ningún modo nos referimos a ella como una propiedad de la inteligencia sino, como señala Le Goff (1991), como la base sobre la que se registran «las concatenaciones de los actos». En el contexto de lo que el protagonista destaca y resignifica se revela la memoria como la posibilidad de subsistencia de los acontecimientos como relato, y en ese permanecer de lo dicho, su capacidad de transformarse. La memoria es tomada aquí como lugar de condensación de las representaciones, como una comunicación que las personas realizan del pasado y como actividad de construir un relato desde el presente. Una combinación de la percepción individual y social desde donde se reconoce y se construye una visión de la historia.

El análisis de los fragmentos discursivos seleccionados se complementa con categorías conceptuales propias de la teoría política, la sociología y la historia política, cuya utilización se torna versátil en el artículo. Recurrimos en particular a Antonio Gramsci, y sus elaboraciones en torno a la intelectualidad orgánica, y su definición de «cultura» como el conocimiento del propio lugar histórico que cada uno ocupa. Además, las diversas teorías de la dependencia nos pondrán en tema al momento de abordar las discusiones sobre las estrategias revolucionarias presentes en período abordado por el relato. Por último, haremos propios los aportes de David Harvey y William Robinson para pensar las transformaciones del sistema capitalista

y cómo ellas repercuten en las formas de organización y lucha, que el relato del entrevistado señala. De tal manera, pretendemos conectar los dichos de Dabat con teorías y posicionamientos conceptuales más generales, que nos habilitarán asir de una manera analítica, y no sólo descriptiva, los aportes que el entrevistado realiza. Desde esta mirada, el «discurso» del Dr. Alejandro Dabat representa, para quienes escribimos, una práctica social cargada de intencionalidad política, que nos permite acceder a un complejo de interconexiones entre su forma de entender el funcionamiento del mundo social y las maneras de intervenir–interactuar en él. Y, en un plano más general, pretendemos que este artículo sea un *aporte para dar cuenta de una particular comprensión de los actores históricos, sus trayectorias y las vinculaciones entre teoría y práctica política*.

Al momento de entrevistar, es la narrativa del entrevistado lo que otorga coherencia a su pasado y a su discurso, ello sucede durante la entrevista a Dabat, quien logra en las horas que estuvimos en contacto, sintetizar su experiencia militante, desde sus inicios hasta la actualidad. La selección de detalles nos permite unir su relato de una manera lógica y concatenada. Destacamos la enorme riqueza de la experiencia relatada por el entrevistado y el potencial interpretativo que posibilita echar luz, no quizás sobre los sucesos históricos del pasado *per se*, sino sobre las experiencias que lo configuran, interpelan y lo hacen presente.

## **2. Diferencias teóricas y tensiones políticas: las primeras herramientas**

La militancia estudiantil universitaria es el inicio de la experiencia política de Dabat, durante sus estudios de Abogacía en la Universidad Nacional de La Plata. El entrevistado recuerda que es en el año 1954, «justamente el año anterior a la caída del peronismo» (Dabat, 2019) que se integra a «Palabra Obrera», una agrupación de izquierda de orientación trotskista. Destacamos que la referencia a la caída del peronismo no es menor ya que, como veremos, su relación con el gobierno de Juan Domingo Perón en particular, pero con el movimiento en general, estructura gran parte de su actividad política. Los diagnósticos e interpretaciones que Dabat sostiene sobre el gobierno de J. D. Perón (1946–1955), en su contemporaneidad, lo llevan a recordar que: «estaba en contra del peronismo, por su política educativa, su relación con la iglesia, con los sectores nacionalistas de derecha. Pero al mismo tiempo sentía una gran simpatía por el movimiento obrero peronista y por el peronismo de abajo» (Dabat, 2019).

Esta conflictiva relación con el peronismo en su época será clave para comprender el desenvolvimiento de su militancia. Por un lado, el rechazo a elementos clave del gobierno de Perón, como su desempeño en la educación, particularmente en las universidades, por el otro, el rescate que realiza del movimiento obrero organizado a través de asociaciones de trabajadores y de los sectores populares.

La postura de Dabat se distancia, a su vez, de otras posiciones que, por ese momento, se encuentran ya arraigadas entre los partidos de izquierda, sobre todo el Partido Comunista Argentino (PCA), con marcada posición anti-peronista. Nos referimos a las caracterizaciones, lecturas y prácticas políticas desarrolladas por el PCA durante el primer peronismo (1946–1955), por ejemplo, la participación en la alianza electoral denominada «Unión Democrática» en las elecciones de 1946, en oposición a Juan D. Perón. Luego de la derrota de tal alianza electoral, de claro corte conservador, el PCA intentará una reorientación de su táctica política, según señala Altamirano, «oscilando entre la preservación de la identidad (...) y la táctica que los sacara del aislamiento, pero que los exponía a los riesgos del exterior peronista o antiperonista, los comunistas no lograrían encontrar un lugar en el nuevo juego político» (2011:28).

Por lo anterior, la posición que presenta Dabat de rechazo a los elementos que pueden ser identificados como conservadores del peronismo, en paralelo con la estima que manifiesta por los sectores populares que adscriben al movimiento, lo coloca en un estadio diferente al asumido por el gran arco de partidos de izquierda. Podemos afirmar que, frente a la emergencia del peronismo en Argentina, en el relato de Dabat se logra sortear el divorcio establecido entre los sectores obreros y el Partido Comunista Argentino, en particular, pero entre los partidos de izquierda en general.

Según sus palabras, un evento que fortalece su oposición al peronismo es la huelga que las «62 Organizaciones Gremiales Peronistas» declaran en enero de 1959. Tal como sostiene Schneider (2013), Arturo Frondizi asumió la presidencia en 1958 en un marco electoral irregular, e impulsa, hacia finales de su primer año de gobierno, una serie de medidas como la apertura al capital extranjero, privatizaciones, devaluación —entre otras— que pretendían consolidar su plan nodal de gobierno. En este contexto, y tras el intento de privatización del frigorífico «Lisandro de la Torre» ubicado en Buenos Aires, la oposición peronista, concentrada en los sindicatos, se produce la huelga general que marcó un punto de inflexión entre el movimiento obrero y el gobierno desarrollista.

Dabat recuerda que por aquél entonces se encontraba en La Plata, pero que en su carácter de dirigente estudiantil viajaba de manera frecuente a Capital, y con su agrupación apoyan la huelga y la toma del frigorífico. Al respecto señala que:

Los obreros toman el frigorífico municipal de la ciudad de Buenos Aires, y eso me hace sentir que por ahí pasa la cosa. Y me hago una suerte de marxista-peronista, aunque más marxista que peronista, porque seguía estando en contra del peronismo, pero simpatizaba con la causa de los obreros peronistas. (Dabat, 2019)

Tal hibridación entre una posición marxista basada en su formación y una experiencia peronista de movilización y acción política tendrán profundas repercusiones en su militancia. Nos referimos en particular a la identificación del sujeto revolucionario, amplio y arduo debate que en la época protagonizaron las fuerzas de izquierda, y que llevaría a Dabat a mantener diferencias con grandes personalidades de la historia argentina, como fue Mario Roberto Santucho, a partir de la unificación de Palabra Obrera con el Frente Revolucionario Indoamericanista Popular (FRIP). De la experiencia recuerda su ingreso a Palabra Obrera:

entro a Palabra Obrera que poco después se unifica con una organización del norte del país, llamada FRIP, que era una organización dirigida por los hermanos Santucho, que tenía trabajo en los ingenios azucareros del norte donde se juntaron el trabajo de «Palabra Obrera» con el trabajo del FRIP y eso llevo a la fusión. (Dabat, 2019)

Los hechos que relata Dabat se ubican en el clamor de la Revolución Cubana, que se le presentan como la prueba irrefutable de que una revolución de carácter socialista era posible en este continente. La experiencia cubana reposiciona los métodos de la guerra de guerrillas, que algunas agrupaciones de izquierda comienzan a implementar, con la intención de hacer foco en el campesinado rural como principal elemento revolucionario. Mientras que, por el contrario, para otros sectores de la izquierda, la concentración obrera en las fábricas de los principales centros urbanos era destacada como el sujeto a interpelar y movilizar. El debate estaba abierto. La división se establecía de manera mayoritaria entre aquellas fuerzas que sostenían que el sujeto a interpelar era el campesinado rural, al ser el estrato más perjudicado por las relaciones de clase, y otras que señalaban

a la movilización obrera y sindical como la estrategia adecuada para adentrarse en el camino al socialismo en Argentina. Este debate, que ofició de eje durante gran parte de los sesenta en nuestro país y el resto de América Latina, no resulta tema menor para el entrevistado, quien reflexiona sobre tal división, refiriéndose a cada una de ellas como la «facción obrerista» y la «facción guerrillera».

Por ejemplo, encontramos una referencia clara a este debate en la editorial del N°1 de *Pasado y Presente. Revista trimestral de ideología y cultura*, publicada en el año 1963. Allí, José Aricó afirma que «después del proletariado urbano y rural de la zona capitalista, las masas rurales del ‘interior’ del país —fundamentalmente del noroeste— constituyen el elemento social más revolucionario de la sociedad argentina» (Aricó, 2014a:316). Tal caracterización surge de identificar en nuestro país dos grandes realidades que presentan relaciones capitalistas diferentes, y que el autor denomina «el litoral capitalista agrario e industrial e interior colonial capitalista» (Aricó, 2014b:309).

Este transitar, devenir, entre las estrategias que deben darse para alcanzar la revolución, demuestran un eclecticismo propio de un clima de época impregnado de un deseo de intervención, que lleva a las organizaciones políticas de izquierda a indagar en cuál de las diversas modalidades resulta más útil a sus fines. Tal voluntad de descubrimiento, sin atender una «sagrada» receta teórica, sino más bien enfocándose en las múltiples experiencias de resistencia, se encuentra expresada en las diversas modalidades de lucha que intentaron convivir durante los sesenta y setenta en la región.

En particular, para nuestro entrevistado la experiencia de fusión con el FRIP no pasa desapercibida en su relato:

Me sirvió mucho esa etapa de trabajar junto a los sindicatos, aunque en Tucumán estuviera en absoluta minoría frente a Santucho. Santucho tenía la idea de que la vanguardia de la revolución en Argentina eran los trabajadores rurales del noroeste del país. Yo creía que eran los obreros urbanos de las grandes ciudades y estaba con dos o tres [que compartían la opinión], aunque algunas de esas relaciones fueron las mejores de mi vida, pero estaba en total minoría. (Dabat, 2019)

Una vez en Tucumán, trabajando codo a codo con los hermanos Santucho, a pesar de sus diferencias teóricas, Dabat se inserta en una tarea muy particular, que luego desplegará como principal en su vida, la tarea docente.

Dabat comienza a dar clases en los sindicatos azucareros y sostiene que allí, en el noroeste argentino tiene una experiencia muy particular:

Me acostumbro a ser cursante, a usar palabras sencillas, entonces se usaba toda la terminología marxista de alienación, del proletariado. Es decir, comienzo a decir las mismas cosas, pero con un lenguaje más pedestre, más para que se entendiera. Y eso tiene que ver también con mi éxito posterior en la universidad. Yo tomo un rechazo profundo por las jergas, por las jergas de las disciplinas que no se entiende nada, y eso hace imposible que una persona culta se haga entender por un obrero. (Dabat, 2019)

Esta posición política, que adopta Dabat, es todo un manifiesto sobre las formas de comprender el conocimiento, la cultura y la intelectualidad. La preferencia por las «palabras sencillas» tiene un objetivo útil, hacerse entender por los obreros de los ingenios azucareros de Tucumán. La actividad docente encarada desde tal perspectiva es, quizás una valiosa síntesis de las figuras de «intelectual» y «militante». Comprender ambas tareas como interrelacionadas es clave para pensar formas de enclasmiento de los intelectuales formados en espacios académicos.

Según la mirada de Gramsci, todas las personas son intelectuales, pero no todas ejercen esta función en la sociedad a causa de la separación —artificial— entre trabajo manual y trabajo intelectual. Esta separación es errónea, sostiene Gramsci, ya que toda persona, en la actividad que sea, posee una dimensión de trabajo intelectual. Incluso, más allá de la profesión que tenga, toda persona participa de una «visión del mundo». De esta manera, el autor no sólo puede ejercer una crítica al aristocratismo, enquistado en definiciones de «cultura» útiles para la clase burguesa, sino, y esta es su verdadera preocupación, puede indicar las condiciones de posibilidad para la formación de intelectuales de nuevo tipo, surgidos de la clase obrera.

Gramsci adopta una definición de cultura muy diferente de la que resultaba usual en su época, una forma de cultura enciclopédica, basada en la acumulación de datos y fechas, almacenadas en compartimentos estancos de la memoria, listos para ser usados en público con el fin de demostrar sapiencia y erudición. En contraposición a esta definición, Gramsci propone que la cultura es cosa muy distinta: «es organización, disciplina del yo interior, apoderamiento de la personalidad propia, conquista de superior conciencia por la cual se llega a comprender el valor histórico que uno tiene, su función en la vida, sus derechos y sus deberes» (Gramsci, 2014a:15).

El autor utiliza esta noción de cultura para conectarla con el proceso previo a las revoluciones que permite formar una conciencia crítica del desarrollo histórico, y de esta manera allanar el camino hacia un orden nuevo. A partir de esta definición del concepto de cultura —como autoconciencia histórica—, y de una comprensión de la sociedad civil como conjunto de trincheras, Gramsci conceptualiza —de forma novedosa para ese momento— un tipo de función o práctica de los intelectuales. En efecto, afirma que cada clase posee sus propios «intelectuales orgánicos», los que le otorgan homogeneidad y dirección política. De esta manera, el autor opone al intelectual elocuente y orador —formado por la cultura burguesa—, un nuevo tipo de intelectual, parte de la clase obrera. Gramsci postula la figura de un intelectual «persuasor permanente», no por ser mero orador, sino por vivir y atravesar el trabajo físico. Un intelectual que «de la técnica-trabajo pasa a la técnica-ciencia y a la concepción humanista histórica, sin la cual se sigue siendo «especialista» y no se llega a «dirigente» (especialista + político)» (2014b:392).

Para Gramsci, la clase obrera necesita generar sus propios «intelectuales orgánicos», ya que éstos resultan fundamentales para librar la lucha al interior de las «trincheras» de la sociedad civil, y de esta manera generar una crítica que lleve a una contrahegemonía capaz de superar el sistema capitalista de opresión. En otras palabras, el marxista italiano sostiene la necesidad de la pertenencia de los intelectuales a las distintas clases sociales, y en particular la de los intelectuales salidos de la clase obrera.

De allí que los trabajos docencia de Dabat en el noroeste argentino, en los sindicatos azucareros de Tucumán, sean, una gran experiencia de aprendizaje para el entrevistado. La elección de la docencia como una herramienta muestra en Dabat, según nuestra visión, la apuesta política por construcción de intelectualidad a la par de los sectores obreros. Por oposición a una forma elitista de concebir la cultura y la formación educativa, Dabat se envuelve realmente en la lucha de clases desde el interior de la clase obrera, como por ejemplo a partir de sus trabajos en MATERFER, como veremos a continuación.

### **3. Tensiones teóricas y diferencias políticas: ruptura y exilio**

De la fusión de Palabra Obrera y el Frente Revolucionario Indoamericanista Popular (FRIP) surge el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Tal como reconstruye Carnovale (2010), el acta de nacimiento de

este partido se firma en mayo de 1965. La autora señala que el PRT fue fundado a partir de la confluencia entre el Frente Revolucionario Indoamericano Popular (FRIP), movimiento indoamericanista liderado por Mario Roberto Santucho, y Palabra Obrera, agrupación trotskista liderada por Nahuel Moreno (2010:41).

Sobre este hecho, el relato de Dabat enfatiza en el quiebre del partido, puntualizando su partida de Tucumán en 1969, a causa de los quiebres al interior del PRT, y señalando que, previo a ese año, «vino la ruptura, y se rompió en varios pedazos el PRT, es muy larga la historia» (Dabat, 2019). Para reponer las tensiones y rupturas dentro del partido seguimos los estudios de Carnovale, quien sostiene que, en 1968, en vísperas de la realización del IV Congreso, un grupo de militantes identificados con Nahuel Moreno se escindió, conformando el PRT-La Verdad. Por su parte, los militantes identificados con las posturas de Mario R. Santucho asumieron el nombre de PRT-El Combatiente (Carnovale, 2010).

Luego de la ruptura, Dabat se desvincula del partido, y viaja a Buenos Aires junto a otros compañeros. Sostiene: «fue una época de distanciamiento completo del PRT. Con otros compañeros de mi escisión formamos lo que se llamaba la Tendencia Comunista, fue mi época leninista» (Dabat, 2019). Luego de un breve paso por Buenos Aires, y ya en la clandestinidad, se instala en Córdoba. Allí se desatan nuevamente las controversias sobre las características que debía adoptar la revolución. En el contexto de trabajo con los sindicatos Dabat recuerda que:

FIAT tenía dos fábricas, yo estaba en la más chica MATERFER que construía más bien equipos ferroviarios, la otra, la FIAT CONCORD más bien producía automóviles, era la más grande. Hay una gran lucha política, hay varios grupos con posiciones parecidas a las nuestras y yo me doy cuenta de que tenemos que unirnos. La diferencia se daba en los que planteábamos que en Argentina la revolución era socialista y los que planteaban, básicamente los maoístas —los peronistas participaban poco en estas discusiones— que decían que era una revolución anti oligárquica, antiimperialista, etc. (Dabat, 2019)

Para otorgar inteligibilidad a estas ideas y, sobre todo, hacer hincapié en lo arduo de las discusiones, podemos recurrir a los debates que se dieron durante los sesenta y setenta a partir de los estudios realizados por los integrantes de la(s) Teoría(s) de la Dependencia. La cuestión se resume en el carácter que debe adoptar la revolución, a partir del diagnóstico del modo de desarrollo vigente en Latinoamérica. Esto significa sostener el

predominio de las relaciones semif feudales, o, por el contrario, asumir que la historia económica de la región presenta un sistema capitalista de producción en todo su esplendor. Los principales exponentes de esta polémica fueron André Gunder Frank y Rodolfo Puiggrós. Como sostiene Maristella Svampa, «la tesis principal de Frank era que la conquista había colocado a América Latina en una posición de creciente subordinación y de dependencia colonial y neocolonial con respecto al sistema mundial único del capitalismo comercial en expansión» (2016:232). Vale decir, entonces, que América Latina es introducida de manera dependiente en el sistema capitalista vigente. Mientras que para Puiggrós, como señala Svampa, «América salvó de la muerte al feudalismo de España y que este país derramó en los territorios transatlánticos los elementos de su régimen feudal en descomposición» (2016:233).

De ambos posicionamientos se derivan consecuencias teóricas y prácticas diferentes. Frank considera que en América Latina operaba un sistema capitalista, la revolución, por lo tanto, debía adoptar un carácter estrictamente socialista. Sin embargo, si las relaciones de producción se corresponden más con un sistema feudal, introducido por la metrópoli colonial, la revolución debía aún terminar de implantar las ideas y prácticas democrata-liberales del Estado-Nación, y para ello, podía considerarse a la burguesía nacional como una clase aliada contra la oligarquía terrateniente.

Dabat recuerda su razonamiento en aquella época, en función de los estándares de vida alcanzados durante el gobierno de Perón, es decir, el nivel del salario, vacaciones pagas, dos aguinaldos al año y demás beneficios inéditos para la clase trabajadora hasta ese momento. El entrevistado señala que:

Yo entonces razonaba de la siguiente manera; los niveles de vida de la clase obrera argentina eran prácticamente más altos de lo que daba el país y mucho más altos que los de América Latina, para poder preservar sus condiciones de vida, los trabajadores argentinos no tienen otra alternativa que tomar el poder. (Dabat, 2019)

Sin embargo, de manera temprana se le plantean dudas con respecto a los métodos revolucionarios, las estrategias y el futuro político y social de, en su caso, la Argentina. La pregunta que organiza su reflexión es «¿qué pasa si ganamos?». La incertidumbre impregna su accionar político a causa de un diagnóstico: la falta de formación para la construcción de un modelo que sobrevenga al período revolucionario. Desde el presente responde a su pregunta del pasado afirmando:

No teníamos el más mínimo, no solamente programa, caracterización del país. No sabíamos casi nada, yo sabía algo de historia porque siempre me gusto la historia, pero no porque hubiera discutido con alguien sobre historia. No teníamos ninguna visión del mundo, salvo visiones abstractas. (Dabat, 2019)

En el año 1972 decide irse a Chile, «en Chile había ganado Allende y nos podíamos ir (...) Además, yo ya era abogado y podía entrar a una maestría donde se estudiara marxismo y estudiar marxismo de verdad» (Dabat, 2019). Sin embargo, sus intenciones quedaron a la deriva. El entrevistado sostiene que durante los meses previos al 11 de septiembre de 1973 se viven con una enorme tensión política, y su relato da cuenta de lo inevitable del golpe a Salvador Allende. Recuerda que los partidarios del presidente:

sabían que se venía y los sectores más radicalizados, en lugar de buscar una salida mediante un acuerdo con demás fuerzas como la socialdemocracia cristiana, deciden enfrentarlo, con la consecuencia obvia de la matanza de la militancia, yo aprendo allí sobre ultraizquierdismo, lo terrible que ha sido el ultraizquierdismo. (Dabat, 2019)

Luego del golpe, Dabat se exilia durante un breve tiempo en Perú, para luego escalar a México, su lugar actual de residencia. La percepción de su llegada a México está mellada por las experiencias cultivadas en el tránsito por América Latina, surcadas por un clima de época más que complejo para un militante político revolucionario. Dabat es tajante al señalar que: «me fui a México, vacunado de ultraizquierdismo en Argentina, vacunado de ultraizquierdismo en Chile, vacunado de contraizquierdismo en Perú» (Dabat, 2019). Cuando el entrevistado habla de ultraizquierdismo se refiere a aquellas prácticas que se sustentan sobre un radicalismo marxista que justifica la muerte por la causa, a «una posición absolutamente sectaria que llevaba a la población a retraerse del horror que eso le provocaba» (Dabat, 2019).

Su llegada a la Universidad Autónoma Nacional de México (UNAM), se da en un contexto en el que la misma se encontraba impregnada por un movimiento de ideas muy cercanas al marxismo. La presencia mayoritaria de docentes y estudiantes provenientes del Partido Comunista y de la Izquierda del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Gómez Nashiki, 2003). Tal y como relata Dabat:

En el año '74, poco antes de que yo llegue, se había hecho un foro estudiantil en la Facultad de Derecho donde se imponía el estudio del marxismo a la par del estudio de la teoría económica convencional, seis años igualito para las dos.

Sin embargo, la implementación de un plan de estudios de estas características no estaba exento de dificultades. Señalando al respecto «se logra mantener por años con profesores de baja calidad académica», a causa de la ausencia de formación. El entrevistado señala que:

Esa época es una época de maduración mía, me junto con los grupos que salen de Argentina, después de la matazón que empieza con la AAA y el golpe del '76. Me junto con brasileros en la misma situación, nicaragüenses, uruguayos y sectores muy valiosos mexicanos. Intentamos hacer una reunión internacional con la gente que discrepaba de la línea foquista de Cuba, planteando otro tipo de política. (Dabat, 2019)

#### **4. Viejas y nuevas teorías para la práctica: las búsquedas actuales**

A partir de su llegada a la UNAM, el Dr. Dabat inaugura una etapa de docencia e investigación que continua en la actualidad. Desde allí se dedica a repensar la historia de América Latina, y su participación política en búsqueda de una síntesis integradora que le permita reconocer los errores y subsanarlos para pensar y hacer la lucha en el presente, a la cual no renuncia. En el intento de realizar una síntesis metodológica para el estudio de la realidad, y la intervención en ella, sostiene que:

el marxismo es fundamental, pero está lejísimos de explicar todo. Sus planteamientos básicos son correctos, pero muchas cosas no son consideradas por los marxistas clásicos y otras ni siquiera son tratadas. Trato de rescatar las mejores cosas del marxismo con aportes de otras corrientes. (Dabat, 2019)

El entrevistado propone un método al que denomina: «histórico, sistémico, estructural abierto», que en simples palabras se refiere a la adopción del materialismo histórico enriquecido por otras corrientes teóricas. Es interesante señalar como este método sobreviene a su experiencia militante, y su reflexión sobre la misma, produciendo así mismo una nueva visión del mundo.

A partir de dicho método, Dabat realiza sus investigaciones sobre las transformaciones en el sistema capitalista contemporáneo. El método es histórico porque pretende investigar la genealogía de los procesos; es sistémico porque entiende al capitalismo a partir de un funcionamiento sistemático, es decir conformado por diversos planos con un nivel de interrelación entre ellos; es estructural porque hace énfasis en las formas institucionales arraigadas en el sistema capitalista; y es abierto porque está en constante tensión, que es resuelta en cada momento a partir de una determinada correlación de fuerzas.

Este método le permite identificar un nuevo tipo de capitalismo, que llama «informático-global» ya que estos elementos son los únicos comunes y recurrentes en el mundo entero, la informática y la globalización. Los planteos de Dabat están en gran cercanía con los planteos de Manuel Castells (2000), quien sostiene que en el último cuarto del siglo XX se produjo una transformación inédita en el sistema capitalista, conocida como la globalidad de la economía. Como señala el autor:

Una economía global es una realidad históricamente nueva, distinta de la economía mundial. Como nos han enseñado Fernand Braudel e Immanuel Wallerstein, en Occidente ha existido al menos desde el siglo XVI una economía mundial, es decir, una economía en la que la acumulación de capital tiene lugar en todo el mundo. Una economía global es algo distinto: es una economía con la capacidad de funcionar de forma unitaria en tiempo real o en un tiempo establecido, a escala planetaria. (Castells, 2000:41)

Para Castells, como para Dabat, el elemento informático es clave por su capacidad de transmitir la información en tiempo real, lo que habilita la nueva forma de producción a escala global. Según estos autores, una economía global es una realidad históricamente nueva, distinta de la economía mundial. Dabat identifica los elementos característicos del «nuevo capitalismo», que se diferencia del anterior porque «va en la búsqueda de plataformas de exportación de productos, que producen en términos más baratos, por costos laborales menores, como por otras situaciones, para exportar a otros lugares del mundo basándose en la reducción arancelaria» (Dabat, 2019).

Según Dabat, el capitalismo atraviesa ciclos tecnológicos, con sus momentos de auge a partir de revoluciones tecnológicas, como sería el caso de la revolución industrial, el fordismo o la revolución informática, pero también con sus momentos de agotamiento y caída. Es en esos momentos de

caída donde se «rompe la unidad del sistema. En el cual, depende si se lo usa con posibilidades revolucionarios o no, depende de la correlación de fuerza» (Dabat, 2019). Esa correlación de fuerzas es la que determina que luego de un momento de ruptura de la «unidad del sistema» la salida sea revolucionaria, o al menos a favor de los sectores más perjudicados, o, por el contrario, un nuevo reagrupamiento de las fuerzas del capital, con el fin de mantener la explotación.

En la actualidad, siguiendo el argumento del entrevistado, las modificaciones estructurales del sistema capitalista, vale decir, del mundo del trabajo, en la formación y reproducción del capital y en el Estado, exigen un nuevo esfuerzo teórico capaz de comprenderlas. Por ello, algunas categorías clásicas deben ser reactualizadas o resignificadas, es el caso del concepto «clase obrera». Como sostiene el entrevistado:

Ya el concepto clásico de «clase obrera» como un todo unificado no sirve, hay otra noción de Marx mucho más rica, que desarrolla al final de su vida, y es la del obrero colectivo, de todos los sectores que son explotados por el capital, incluyendo obreros, campesinos, a la clase media, los capataces y hasta ciertos empresarios pequeños. (Dabat, 2019)

La mirada sobre la realidad actual implica necesariamente restaurar las lecturas y los análisis, discutir los cambios y transformaciones sin apego a las teorías clásicas como si fueran dogmas. Esto nos lleva, incluso, a volver a ellas con otra lente, desde otros focos y aristas, que nos permitan redescubrir los elementos que en el presente ilumina. El rescate que realiza Dabat de la idea de «obrero colectivo» para pensar una la reunificación de los explotados, por contraposición a la estratificación que logró el capitalismo en las últimas décadas, resulta un interesante aporte para reorganizar las estrategias de luchas sociales. Para Dabat, al alcanzar el sistema capitalista un carácter de globalidad que nunca había tenido hasta el momento, por contrapartida las estrategias de luchas se expresan de una manera, también, global. Una tesis similar sostiene William Robinson (2001), para quien:

Las clases trabajadoras y populares cuyo punto de apoyo había sido el estado nacional, necesitan y deben transponer hacia el espacio transnacional sus manifestaciones y su capacidad para plantear demandas al sistema. Esto significa desarrollar los mecanismos —las alianzas, las redes, las acciones directas y las organizaciones— que permitan una resistencia transnacional. (Robinson, 2001:23)

También David Harvey da cuenta de estas transformaciones al concluir que «ha cambiado la naturaleza y composición de la clase obrera global, así como han cambiado las condiciones de la formación de la conciencia y la acción política» (1998:216). Por lo tanto, los cambios en el sistema capitalista contemporáneo requieren cambios en las estrategias y organización de los sectores explotados, y para ello realizar un correcto diagnóstico de la situación actual es fundamental. De esta manera, teoría y práctica revisten caras de una misma moneda, que lanzada al aire ambos aspectos se implican con la misma intensidad para el accionar político.

Para Dabat hoy en día de lo que se trata es de «derrotar al neoliberalismo, a nivel mundial, de terminar con la hegemonía de EE. UU., regular el capital financiero y desarrollar el empleo con inclusión social» (Dabat, 2019). La estrategia necesaria para alcanzar tales metas consiste en «un frente único mundial» donde se enfrente no sólo a la gran burguesía, sino a otras instituciones que han tomado una gran relevancia a partir de lo que podemos denominar «un giro neoconservador» (Harvey, 2005), como por ejemplo «la iglesia evangelista, muy importante tanto para el triunfo de Bolsonaro, como para el de Bush en su momento» (Dabat, 2019).

En particular, para Dabat:

está abierta una etapa de feroces luchas, que tiene costos grandes, pero no hay otra alternativa que luchar para defender el trabajo, el techo, el poder estudiar, la mujer para conseguir trabajos dignos fuera del acoso de los jefes. Para mí, la lucha debe ser nacional e internacional a la vez. (Dabat, 2019)

## **5. Reflexiones finales**

En las páginas precedentes abordamos fragmentos de la entrevista realizada al Dr. Alejandro Dabat. Estos extractos se constituyeron en objetos discursivos que nos permitieron indagar de manera simultánea sobre tres planos. En el primero, desandamos los primeros pasos de un recorrido biográfico, los albores del involucramiento político en la militancia revolucionaria. Podemos concluir respecto del mismo que los dichos del entrevistado dejan en claro una postura opositora al gobierno de Juan Domingo Perón, pero una diferenciación respecto de las principales fuerzas de izquierda, como el PCA. Esta es una marca significativa que sale de su relato y nos permite interiorizarnos tanto del fundamento de esa diferencia basado en el acercamiento al peronismo «de abajo», al peronismo obrero.

En un segundo plano, partir de la participación personal de Dabat en las organizaciones revolucionarias nos permitió rescatar las tensiones y diferencias entre los diversos grupos y orientaciones dentro de un complejo mundo político. A partir de este abordaje buscamos dar cuenta de la complejidad del proceso político argentino y latinoamericano durante los años sesenta y setenta, décadas en las cuales el nivel de discusión política alcanzaría un auge que sólo fuera silenciado por los fusiles de las dictaduras militares. La principal controversia, es decir, los principales consensos y disensos entre las organizaciones se centraban en las estrategias que debían adoptarse para seguir el camino revolucionario, que partían de diagnósticos basados en teorías políticas diametralmente diferentes. De esta manera, es posible encontrar un puente para echar algo de luz sobre las interacciones entre teoría y práctica política, o mejor dicho cómo los posicionamientos teóricos inciden de manera directa en las prácticas políticas, y viceversa, cómo el hacer político nutre la teoría, la tensiona e interpela.

El último plano del análisis se reservó para dar cuenta de las elaboraciones actuales del Dr. Dabat. Sus reflexiones nos acercan a su producción y elaboración intelectual, traducida en aportes metodológicos. En los que, a partir de investigar las transformaciones en el sistema capitalista, señala cómo ellas otorgan los marcos de referencia para adaptar las estrategias de lucha. En este último sentido los aportes de Dabat constituyen una relevante teoría política de la oportunidad. Si los marcos de referencia cambian, así también deben cambiar las estrategias. Creemos que este puede ser un hilo conductor en la biografía de Dabat, para no buscar una coherencia de vida que solo otorga la narrativa. En realidad, rescatamos como el entrevistado presenta un proceso de continuidad cambiante alrededor de una imbricación entre producción teórica y horizonte práctico de transformación social, política y económica. Ineludiblemente su producción se encuentra conectada con sus experiencias previas, pero también con su reflexión (pasada y presente) sobre ellas y el recorrido que fueron moldeando sus argumentos teóricos.

Además, también nos resultaron significativos el soslayamiento, las ausencias de tematización y las omisiones que emergen en la materialidad del discurso. En este sentido, hay que destacar la falta de abordaje y profundidad del relato de Dabat en relación con la lucha por espacios de poder dentro del propio peronismo y la movilización de sectores populares en torno a esa disputa. Otro aspecto esbozado y desplazado del relato es el referente a la lucha armada. Resulta relevante esta ausencia en virtud de su trayectoria, si pensamos que hasta 1979 aproximadamente (fecha en

que se produce la contraofensiva montonera), el accionar político–militar de las organizaciones revolucionarias era una realidad presente que el entrevistado apenas enuncia al mencionar la polémica entre Santucho y Nahuel Moreno. También, en relación con el análisis de la estructura económica Argentina, el entrevistado apenas menciona su participación en la revista llamada *Rearme*<sup>1</sup>, en la cual bajo el seudónimo de Bernardo Valdivia, Dabat hizo un aporte singular sobre «El carácter de la Revolución en Argentina», en la época en que formó parte de la Tendencia Comunista del PRT. Siendo este cuerpo de ideas el que marca un nexo o correlato con sus formulaciones teóricas en la actualidad. El último aspecto a subrayar en el relato del entrevistado son las marcas de un discurso atravesado por el exilio, observable en varios pasajes de su relato y en particular en su análisis del contexto político previo y posterior al golpe. En ellos, el entrevistado forzosa-mente tiene que reinterpretar un fenómeno que no vivió sino a la distancia y en esa operación se ciñe a hacia aspectos puntuales que son necesarios, pero no suficientes para la explicación de los vertiginosos acontecimientos políticos y sociales que se desarrollaron en el país durante esos años. No obstante, la distancia por el exilio en México no fue un obstáculo para el seguimiento permanente y reflexivo de la evolución política en Argentina, no sólo por parte del entrevistado, sino de un colectivo donde el cruce entre el discurso académico y el militante estaba a flor de piel.<sup>2</sup>

En síntesis, buscamos presentar aquí cómo una vida de militancia política revolucionaria y formación académica son sintetizadas, en Alejandro Dabat, como una constante búsqueda —inacabada por definición— por alcanzar niveles de discusión política que permitan echar luz sobre los eventos del pasado y las configuraciones de fuerza actuales. Para ello, el relato de vida revistió un recurso central que nos permitió contar con una voz en primera persona y su memoria, junto a la narrativa que el entrevistado realiza sobre los hechos de los que formó parte. Así, como observa Halbwachs (1968), el pasado se distorsiona para introducirle coherencia, lo

---

1 La revista *Rearme*, *Revista teórico–política* se editó en Buenos Aires y solo saco dos números, el N° 1 de noviembre de 1971 y el N° 2 de 1972 (disponible para consulta, no on–line, en el Centro de Documentación e Investigación de la Cultura de Izquierdas, CEDINCI).

2 Por ejemplo, la revista *Controversia*, sin ser exclusiva, es una fuente importante de registros de la época, que planteó un temprano y autocrítico debate sobre la lucha armada, el rol del peronismo y el marxismo Su comité de redacción estaba integrado por: José Aricó, Sergio Bufano, Sergio Caletti, Nicolás Casullo, Ricardo Nudelman, Juan Carlos Portantiero, Héctor Schmucler y Oscar Terán, todos argentinos exiliados en México. (*Controversia, para el examen de la realidad argentina*. Reproducción facsimilar de la publicación 1979–1981, México. Números 1–14. Editado por Tula, Jorge. Buenos Aires: Ejercitar la Memoria, 2009).

que significa el surgimiento de marcas del presente sobre el acto de narrar el pasado. De esta manera, rescatar la presencia de la práctica política, la lucha por defender lo conseguido y por ampliar el horizonte de bienestar de los pueblos, marcas comunes en el discurso del entrevistado, constituyen un insumo fundamental a partir del cual pensar y repensar las teorías, al tiempo que interpelarlas desde la práctica. Desde esta perspectiva, y en un plano general, sostenemos que la actividad política es teoría y es práctica, estos elementos son inseparables porque en cada forma de acción política se encuentran presentes marcos de referencia como mundos de lo posible, al tiempo que se combinan con un horizonte práctico donde anidan los objetivos que orientan la acción. De esa imbricación surgen actividades como la militancia política, la docencia y el rol de la intelectualidad crítica. De todas ellas podemos encontrar un claro ejemplo en Alejandro Dabat.

## Referencias bibliográficas

- ALTAMIRANO, C. (2011). *Peronismo y cultura de izquierda*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2001.
- ARICÓ, J.M. (2014a). Pasado y presente, *Pasado y Presente. Revista trimestral de ideología y cultura*, 1, abril-junio 1963. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.
- ARICÓ, J.M. (2014b). Examen de conciencia, *Pasado y Presente* Edición facsimilar. José Aricó y Juan Carlos Portantiero; con prólogo de Horacio L. González y Diego Sztulwark. Buenos Aires: Biblioteca Nacional, t. I.
- CARNOVALE, V. (2010). La guerra revolucionaria del PRT-ERP, *Sociohistórica / Cuadernos del CISH* 27, primer semestre 2010, pp. 41-75.
- CASTELLS, M. (2000). *La era de la información. La sociedad red*. Alianza Editorial.
- DABAT, A. (2019). Entrevistado por Castro Demiryi, V. & Sidler, J. Vía online desde Santa Fe, Argentina. Disponible en [www.revistapolitikon.com.ar/1083-2/](http://www.revistapolitikon.com.ar/1083-2/)
- FAIRCLOUGH, N. (1995). General introduction. En *Critical discourse analysis. The critical study of language*. London and New York: Longman, pp. 1-20. [Traducción y adaptación de Federico Navarro para la cátedra de Lingüística General (Dr. Martín Menéndez)]. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- GÓMEZ NASHIKI, A. (2003). El movimiento estudiantil mexicano. Notas históricas de las organizaciones políticas, 1910-1971, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 8, núm. 17, enero-abril. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, Distrito Federal, México. Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14001712>
- GRAMSCI, A. (2014a). Socialismo y cultura. En *Antología*. Buenos Aires: Siglo XXI, t. I.
- GRAMSCI, A. (2014b). La formación de los intelectuales. En *Antología*. Buenos Aires: Siglo XXI, t. II.
- HALBWACHS, M. (1968). *La mémoire collective*, París, PUF.
- HARVEY, D. (1998). *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- HARVEY, D. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Ediciones Akal.
- LE GOFF, J. (1991). *El orden de la Memoria*. Buenos Aires: Paidós.
- MARRADI, A., ARCHENTI, N. Y PIOVANI, J.I. (2010). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires, Argentina: Cengage Learning Argentina.
- ROBINSON, W. (2001). La globalización capitalista y la transnacionalización del Estado, *Espacios* N° 13. Ebert-CEDAL, págs. 4 a 23.
- SAMUEL, R. (2008). *Teatros de la Memoria. Pasado y presente de la cultura contemporánea*. Valencia: Universitat de Valencia.
- SCHNEIDER, A. (2013). Una lectura sobre las organizaciones de base del movimiento obrero argentino (1955-1973), *ARCHIVOS de historia del movimiento obrero y la izquierda*, 2, CEHTI, 33-54.
- SVAMPA, M. (2016) *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Edhasa.

## Victoria Castro Demiryi

Licenciada en Comunicación Social (Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Entre Ríos) y en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología (FCE, Universidad de Buenos Aires). Doctoranda del Programa del Doctorado en Estudios Sociales (Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral). Se desempeña como Profesional Especializado Contratado CONICET en el IHUCSO y con cargo docente para tareas de promoción institucional en el Instituto de Agrobiotecnología del Litoral (CONICET–UNL). Se ha especializado en el análisis de implementación de instrumentos de política en CTI de carácter asociativo.

## Joel Sidler

Licenciado en Ciencia Política (Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral). Maestrando en Desarrollo y Políticas Públicas (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL). Becario Doctoral del CONICET en IHUCSO. Alumno del Programa del Doctorado en Estudios Sociales (FHUC–UNL). Docente de las materias Economía Política y Globalización y Desarrollo (FCJS–UNL).

---

### REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

Victoria Castro Demiryi y Joel Sidler

«TEORÍA Y PRÁCTICA EN LA ACCIÓN POLÍTICA: CRÓNICA, TRAYECTORIA Y MILITANCIA A PARTIR DEL DISCURSO DE ALEJANDRO DABAT», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 10, número 21, Santa Fe, República Argentina, 2020, pp. 122-144.

# NORMAS DE ESTILO Y MODOS DE PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN

---

Los trabajos con pedido de publicación deben observar las siguientes normas de estilo:

## 1. Sobre la presentación del texto

### a) Formato

- *Procesador*: Microsoft Word o RTF para Windows
- *Fuente*: Times New Roman 12
- *Párrafo*: interlineado simple. Justificado. Sangría a partir del segundo párrafo. No habrá sangría en el primer párrafo después de un epígrafe, pero sí a partir de los siguientes. Cada párrafo deberá separarse del siguiente con un espacio.
- *Márgenes*: izquierdo y derecho 3cm. Superior e inferior 2,5 cm.
- *Destacados*: se evitará el uso de la negrita, del subrayado o de la cursiva para resaltar palabras o ideas, y se limitará el uso de la cursiva a las palabras extranjeras que no tengan traducción al castellano.
- *Páginas*: se numerarán al pie y se imprimirán a simple faz.

### b) Organización

- *Orden a tener en cuenta en la presentación del trabajo*: título de la publicación en mayúscula, primero en español y seguidamente en inglés, resumen en español, palabras clave en español, resumen en inglés, palabras clave en inglés, texto completo en español, referencias bibliográficas.
- *Títulos*: el título del trabajo se escribirá en mayúscula, sin subrayar y en negrita sobre el margen izquierdo. Establecer jerarquías de títulos y subtítulos con numeración correlativa:

#### HISTORIA ARGENTINA

##### 1. El contexto nacional

###### 1.1. Historia

###### 1.1.1. De las provincias

Es recomendable que la jerarquía de los subtítulos no supere los 4 niveles.

- *Uso de los epígrafes y subepígrafes, párrafos:* se recomienda no abusar de los párrafos excesivamente largos. La manera de emplear los epígrafes y subepígrafes es la siguiente:

### **1. Título del epígrafe**

No se dejará espacio entre el epígrafe y el párrafo, pero sí se dejará un espacio entre un epígrafe y un subepígrafe.

#### **1.1. Título del subepígrafe**

No habrá espacio entre el subepígrafe y el párrafo.

- Incluir al final del artículo un breve curriculum del/de los autor/ autores, que no supere los 400 caracteres con espacios.

### c) Citas bibliográficas y notas al pie

- Las notas comprenden aclaraciones o una ampliación del tema que se trata, por lo que no incluirán referencias bibliográficas; estas últimas se ubicarán al final del texto. Serán en TNR 10, interlineado sencillo y justificado. Se enumerarán correlativamente con numeración arábica, justo después de la palabra sin espacio, siempre detrás del signo de puntuación.

- La bibliografía será en TNR 12, interlineado sencillo, justificado y estará ordenada alfabéticamente, y por orden cronológico si de un mismo autor existiese más de una obra (de la más antigua a la más reciente).

#### **Libro**

APELLIDO, I. (año). *Título Libro*. País: Editorial.

AA. VV. (2006). *Homenaje a Ana Barrenechea*. Buenos Aires: Eudeba.

#### **Capítulo de libro**

APELLIDO, I. (año). Título del capítulo o la entrada. En A.A. (Ed.), *Título del libro*. Ciudad: Editorial.

Ducrot, O. (2004). Sentido y argumentación. En Arnoux, E. y García Negroni, M.M. (Coords.), *Homenaje a Oswald Ducrot*. Buenos Aires: Eudeba.

### **Artículo de revista**

Apellido, I. (fecha). Título del artículo. *Título de la publicación, volumen (número), xx-xx.*

Ducrot, O. (2000). La elección de las descripciones en semántica argumentativa léxica. *Revista Iberoamericana de Discurso y Sociedad, 2 (4), 23-45.*

### **Vínculo Web**

Indicar el link completo, la fecha de consulta, y si es posible la institución que lo «edita».

## **2. Sobre el contenido de los artículos**

- Los trabajos deberán tener una extensión máxima de 50 000 caracteres con espacios incluidos.
- Los trabajos deberán ser inéditos y no haber sido enviados, de manera simultánea, a otras revistas o plataformas. Recibirán una valoración ciega, a través de un sistema de referato con el fin de preservar la calidad y el rigor científico.
- Todos los artículos han de tener un resumen y palabras clave en español e inglés. El resumen tendrá un máximo de 200 palabras, y 5 palabras clave en cada idioma.
- Los cuadros y gráficos deberán estar insertos en el texto en Word. Las imágenes, incluidas también en el texto, deberán estar en archivos independientes en formato .jpg o .gif; todas con una resolución mínima de 300 dpi.
- Esta publicación no se hace responsable por los trabajos no publicados ni se obliga a mantener correspondencia con los autores sobre las decisiones de selección.

## **3. Anexo**

- Se deberán presentar dos copias en versión impresa, tamaño A4. El original deberá estar firmado por el o los autores.
- La copia no incluirá los nombres de los autores.
- Las copias deben ser enviadas por correo postal a «Cándido Pujato 2751, 1er piso (CP3000) Santa Fe, República Argentina» con referencia al Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

- Se deberá presentar una tercera copia en formato digital (soporte CD o DVD) que podrá enviarse al correo electrónico de la publicación: [papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar](mailto:papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar)
- El original irá acompañado de una hoja adjunta en la que constarán: los datos personales completos del autor o los autores (número de documento, domicilio postal, teléfono y dirección de correo electrónico), un breve *curriculum vitae*, fecha de envío del manuscrito y las aclaraciones que se consideren necesarias para la correcta publicación del trabajo.



**Papeles ■**  
DEL CENTRO  
DE INVESTIGACIONES

---