

DOSSIER

*Desigualdades previas
y en tiempos de pandemias*

Escriben en este número

CARLOS FIDEL
RAÚL DI TOMASO
CRISTINA FARIÁS
MARCELO GUTIÉRREZ
CRISTINA CARBALLO
SELVA SENA
VICTORIA VIDAL
SILVIA POLINELLI
MÓNICA COPELLO
MERLINA MARTÍNEZ
FERNANDO MARTINICORENA
FERNANDO CARRIÓN MENA
RICHARD C. EDWARDS
ARTHUR MACÉWAN
JUAN PABLO PINTO
GUILLERMO CASTRO H.
JAVIER ALEJANDRO LIFSCHITZ

EXPRESIONES ARTÍSTICAS:
RESONANCIAS ESCRITAS



revista de ciencias sociales

segunda época

año 12 • número 40 • septiembre de 2021
publicación semestral • ISSN: 2347-1050

Director: Carlos Fidel • Roque Sáenz Peña 352, Bernal, Buenos Aires



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial





Revista de Ciencias Sociales, segunda época

Presentación / **3**

DOSSIER |

DESIGUALDADES PREVIAS Y EN TIEMPOS DE PANDEMIAS

Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías
¿Apogeo y ocaso del modelo extractivista urbano en la Argentina? (2015-2019) / **7**

Marcelo Gutiérrez y Cristina Teresa Carballo
Repensando la vulnerabilidad ambiental e institucional. El caso del desastre de Sierras Chicas (2015), Córdoba (Argentina) / **31**

Selva Sena, Victoria Vidal, Silvia Polinelli, Mónica Copello, Merlina Martínez, Fernando Martincorena
Las transformaciones subjetivas en prácticas de los emprendimientos sociales de salud mental comunitaria: "Cuando el trabajo construye salud" / **55**

MISCELÁNEAS

Fernando Carrión Mena
¿Existen políticas progresistas de seguridad ciudadana en América Latina? / **73**

Richard C. Edwards, Arthur MacEwan y los docentes del curso de Ciencias Sociales 125
Un enfoque crítico en la enseñanza actual de la economía: bases para un nuevo currículum (fragmentos) / **93**

DOCUMENTOS POLÍTICOS DE COYUNTURA

Presentación / **109**

Juan Pablo Pinto
La conversación infinita: Fernando Carrión y la ciudad / **111**

Guillermo Castro H.
En memoria de Bertolt Brecht, desde los tiempos que corren / **117**

Javier Alejandro Lifschitz
Horacio González, giros inesperados / **121**

EXPRESIONES ARTÍSTICAS

Alicia Valdivia, Graciela Ciampini, Judith le Roux, María Susana López, Nancy Ríos, Sabrina Pieroni
resonancias escritas / **127**

RESÚMENES / 147

Normas para la presentación de artículos / **151**

segunda
época

año 12 / número 40 / primavera de 2021 / publicación semestral
Roque Sáenz Peña 352, Bernal, Buenos Aires / ISSN 2347-1050



revista de ciencias sociales



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial

Rector

Alejandro Villar

Vicerrector

Alfredo Alfonso

Arte editorial

Producción: Editorial UNQ

Diseño: Hernán Morfese

Revista de Ciencias Sociales

UNQ / Departamento de Ciencias Sociales
Roque Sáenz Peña 352 (B1876BXD), Bernal,
Provincia de Buenos Aires. República Argentina
Dirección electrónica: revistacs@unq.edu.ar

Publicación propiedad de Universidad Nacional
de Quilmes

Roque Sáenz Peña 352 (B1876BXD), Bernal,
Provincia de Buenos Aires. República Argentina
www.unq.edu.ar / ediciones.unq.edu.ar

Nº de registro internet 101248536

La *Revista de Ciencias Sociales, segunda época* está integrada a los catálogos de Latindex, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal; LatinREV, red latinoamericana de revistas en ciencias sociales y humanidades creada a instancias de FLACSO, y a la Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe / Repositorio digital CLACSO.



El contenido y las opiniones vertidas en cada uno de los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Para su publicación, los artículos son evaluados por parte del Consejo editorial, del Consejo académico y de árbitros externos.

Director

Carlos Fidel

Secretario de redacción

Juan Pablo Ringelheim

Consejo editorial

Alejandro Blanco

Martín Becerra

Cristina Teresa Carballo

Jorge Flores

Oswaldo Fabián Graciano

Sara Isabel Pérez

Consejo académico

Carlos Altamirano (Conicet, profesor emérito UNQ)

Daniel Aspiazu (Conicet, Flacso-Argentina, 1948-2011)

Dora Barrancos (UBA, UNQ, Conicet)

Elena Chiozza (UNLU, 1920-2011)

Emilio de Ípola (UBA)

Carlos De Mattos (Pontificia Universidad Católica de Chile)

José Déniz (UCM)

Emilio Duhau (UAM-A, Conacyt, 1947-2013)

Noemí Girbal (Conicet, profesora emérita UNQ)

Anete Ivo (UFBA)

Noé Jitrik (ILH, FFyL, UBA)

Bernardo Kosacoff (UNQ)

Pedro Krotsch (UBA, 1942-2009)

Jorge Lanzaro (ICP, URU)

Jorge Lara Castro (Relaciones Exteriores, Paraguay)

Ernesto López (UNQ)

Armand Mattelart (UP-8)

Adriana Puiggrós (Conicet)

Alfredo Rodríguez (SUR-Chile)

Alejandro Rofman (UBA, CEUR, Conicet)

Héctor Schmucler (profesor emérito UNC)

Miguel Talento (UBA)

Alicia Ziccardi (IIS, UNAM)

Revista de Ciencias Sociales, segunda época

PRESENTACIÓN

La publicación que presentamos expresa un esfuerzo que congrega a un conjunto amplio y diverso de intelectuales e investigadores del ámbito de la reflexión y la investigación de las ciencias sociales; algunos de ellos desarrollan sus actividades en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), otros en distintos centros académicos del país y del exterior.

La preparación de este número demandó un esfuerzo extra de quienes colaboraron y la hicieron posible, pues fue atravesada por el segundo año del estado de emergencia derivado de la pandemia del COVID-19. La finalización de la revista fue posible gracias al trabajo de los colaboradores en condiciones lejanas al ideal de los ámbitos de producción intelectual.

En el número actual presentamos el *dossier* “Desigualdades previas y en tiempos de pandemia”, coordinado por Carlos Fidel y Cristina Farías. Los trabajos del *dossier* son colaboraciones realizadas por investigadores e investigadoras que participan del Programa: “Dimensiones y alcances del desarrollo territorial”, integrado en el Centro de Desarrollo Territorial. El Programa está asentado en el Departamento de Economía y Administración de la UNQ. Para este número presentaron sus colaboraciones Sabrina Belfi, Lorena Alegre, Victoria Araujo, Natalia Carballo, Paula Richart, Dalila Sansón, Marcelo Gutierrez, Cristina Carballo, Cristina Farías, Raúl Di Tomaso y Carlos Fidel.

En la sección de Misceláneas, Fernando Carrión Mena plantea los dilemas del progresismo en América Latina para abordar la temática de la seguridad. Luego publicamos un artículo de Richard C. Edwards y Arthur MacEwan recomendado a la revista en vida por Miguel Teubal.

Nuestra habitual sección de documentos de análisis político de coyuntura cuenta con aportes de Juan Pablo Pinto, Guillermo Castro H. y Javier Alejandro Lifschitz. Juan Pablo Pinto colaboró con un homenaje a Fernando Carrión, Guillermo Castro H. lo hizo con un texto sobre Bertolt Brecht, y Javier Alejandro Lifschitz con un homenaje a Horacio González.

Por último, la revista presenta en su sección Expresiones artísticas obras de Alicia Valdivia, Graciela Ciampini, Judith le Roux, María Susana Lopez, Nancy Ríos y Sabrina Pieroni. Estas piezas formaron parte de la exposición *resonancias escritas* que fue publicada en la página del Programa de Cultura de la UNQ durante el mes de agosto. Se trata de una exposición virtual y colectiva realizada por un grupo de artistas que se conformó durante los “Encuentros de lectura y escritura de textos curatoriales”. La propuesta de las artistas y la introducción estuvo a cargo del Programa de Cultura, SEU en conjunto con el Proyecto de Extensión Universitaria, llevado a cabo por Ana Antony, Natalia Fidel, Facundo Ibarra, Roxana Ybañes, a quienes agradecemos espe-

cialmente haber aceptado, como siempre, la invitación, y haber realizado el aporte para la revista.

La concreción de este número fue posible por el valioso apoyo y estímulo de las autoridades del rectorado de la UNQ y el equipo del Programa Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Agradecemos especialmente a los miembros de los consejos

Editorial y Académico; y a los especialistas que aportaron los comentarios y la evaluación de los trabajos que se publican.

Carlos Fidel
Director

Juan Pablo Ringelheim
Secretario de redacción

DOSSIER



revista de
ciencias
sociales

segunda época

DESIGUALDADES
PREVIAS Y EN
TIEMPOS DE
PANDEMIAS



¿Apogeo y ocaso del modelo extractivista urbano en la Argentina? (2015-2019)

Preliminares

En las elecciones nacionales realizadas en noviembre de 2015 gana la alianza “Cambiamos” en una segunda vuelta, por 2% de diferencia sobre la segunda fuerza política de perfil popular que gobernó de 2003 a 2015.

Así asume un nuevo frente político estructurado en torno a la hegemonía de un partido vecinal llamado PRO, al que se suman otras fuerzas políticas, entre las cuales la de mayor peso es la tradicional Unión Cívica Radical (UCR), que contribuye con representatividad y presencia a nivel nacional.

Por este itinerario de pactos políticos, asistido en una eficiente y penetrante “maniobra electoral”, configurado por un disciplinado y experimentado equipo de profesionales provenientes del quehacer político, y enlazados con la asistencia incondicional de los principales y más poderosos medios de comunicación, elaboran un discurso plagado de promesas falsas pero verosímiles para una amplia porción de la población. Un escenario al que se le suman errores y discrepancias en el interior de la fuerza oficialista.

Así se instala un modelo político y económico neoconservador, instrumentando un régimen neoliberal tendiente a concentrar la riqueza en los sectores rentistas extractivistas localizados en las actividades primarias y en la esfera de la valorización financiera. Se ajusta un proyecto económico que fortalece los excedentes ren-

tísticos, disminuyendo la gravitación de los sectores productivos y los ingresos de las fuerzas del trabajo. El consumo interno disminuye, a la par que aumentan el desempleo, la pobreza y la deuda externa.

El modelo extractivista, con efectos contractivo y expulsivo del consumo, es respaldado por una estrategia estatal que combina acciones represivas con políticas de contención social, las que a través de programas sociales distribuyen asistencias monetarias en los sectores más desposeídos. Con esa maniobra estatal, dicho modelo mantiene el dominio social entre aquellos más perjudicados política y económicamente.

La deuda externa fue la principal fuente de recursos monetarios del modelo de reconversión del mapa social y productivo. El recorrido del endeudamiento transitó dos fases. En la inicial, en un momento de sobreoferta de monedas líquidas, los fondos de inversión son atraídos por la búsqueda de ganancias financieras privadas captadas por las altas tasas de interés, engendrando así la denominada “bicicleta financiera”. Esta comprende un recorrido de entrada de fondos de inversión al mercado financiero, que obtienen una ganancia y luego se resguardan trasladando el excedente a otros sitios financieros del mundo.

En una segunda etapa, cuando los fondos de inversión comenzaron a desconfiar de las capacidades de devolución de la deuda por parte del gobierno, se recurrió al Fondo Monetario Internacional (FMI) para pactar un descomunal préstamo. Al mismo tiempo, en los circuitos financieros/bancarios locales se diseñó un préstamo hipotecario indexado que aseguraba al sistema bancario extraer a los tomadores de los préstamos altas tasas de ganancia financiera.

Modelo de acumulación y sostenibilidad política

Fuentes de reproducción del modelo: acumulación extractiva

Con la instalación del nuevo gobierno el 12 de diciembre de 2015, se despliega un esquema de reproducción del modelo. Los actores económicos y sociales buscan distintas estrategias de respuestas frente al cambio del escenario de las políticas gubernamentales. El mismo se orienta al cambio de las bases materiales de reproducción de las relaciones sociales, teniendo como fuente de extracción y apropiación del excedente dos espacios socioeconómicos:

Soporte territorial material de la esfera financiera ficticia

En el primer espacio, el Estado nacional diseñó un cambio en el esquema de préstamos sustentado en las denominadas Unidades de Valor Adquisitivo (UVA) que eran actualizables por “CER” (ley 25.827), es decir, que se renovaban según la inflación más una tasa de interés que fijaba el banco que lo otorgaba.

Con este sistema, el tomador del crédito podía destinar el dinero a la compra de un automotor de hasta cinco años de antigüedad o de una vivienda, endeudándose con una hipoteca.

Este esquema fue publicitado de un modo sumamente doloso, ya que se ofrecía a través de los medios de comunicación como muy accesible y fácil de devolver. En el caso de la vivienda, se comunicaba como más asequible que el alquiler, con el plus de que al final del pago total el deudor se convertía en propietario del bien inmobiliario. La supuesta ventaja era que la tasa de inflación iba a disminuir rápidamente. Como veremos más adelante, esta situación de estabilidad del sistema de los precios relativos no ocurrió; por el contrario, con el paso del tiempo se fueron incrementando la cuota y el capital adeudados.

A la anterior fuente de extracción se le sumó la dudosa estrategia de financiamiento y construcción de la obra pública urbana, que se concentró en muy pocas empresas, con la característica de que sus empresarios estaban muy “vinculados” al presidente Mauricio Macri.¹

El modo de reproducción de las relaciones sociales se articuló con el ámbito rural, donde desde la gestión del gobierno se permitió que las empresas exportadoras trajeran al país el producto de sus ventas en un período de diez años al principio, y luego el plazo se dejó a criterio de las empresas. En un país con graves restricciones en su relación con el mundo, atravesado, como resultado del fuerte ajuste de la demanda global, por un proceso de desindustrialización, esta medida permitió la salida indiscriminada de los dólares necesarios para el funcionamiento de la economía. Al mismo tiempo, la formación de fondos de inversión agrarios llevó a la concentración de la producción.

En el sector energético, para beneficio de las empresas que operan en el sector, se dolarizaron las tarifas de los servicios urbanos que se producen internamente elevándolas muy por encima de la tasa de inflación y generando un efecto desastroso de suba de los productos energéticos que afectan al sistema de precios internos. Además, debido al aumento del precio del dólar vuelven a aumentar los productos energéticos, y así se engendra más la suba de precios y se agudiza la recesión interna y el desempleo. La liberaliza-

¹ Urgente24, “Campana, obra pública y dólar: Macri está cada vez más complicado”. Disponible en <<https://www.urgente24.com/actualidad/politica/campana-obra-publica-y-dolar-macri-esta-cada-vez-mas-complicado>>.

ción de las exportaciones se expandió al sector minero y petrolero, disminuyendo la entrada de dólares necesarios para pagar las importaciones que requiere el país para su funcionamiento.

En la otra base financiera de consistencia ficticia, desde un inicio del gobierno de la alianza conducida por la fuerza política Cambiemos se establecieron mecanismos de ampliación de la deuda externa y se generaron canales de fuga de capital, a través del ofrecimiento de altísimas tasas de interés de los bonos en pesos: se atraía a los fondos de inversión del exterior que adquirirían bonos (Lebac, luego Leliq y otros) en moneda local y, cuando registraban que hacían rentables ganancias, se pasaban a dólares y se retiraban del país.

Por estos dispositivos legales e informales se construyó lo que en lenguaje común se denomina “bicicleta financiera”.² La “bicicleta” no está respaldada por ninguna teoría económica, simplemente es un instrumento financiero empírico que produce altas rentas que surgen cuando un especulador vende un monto de dinero que en el mercado financiero rinde una tasa de interés baja y compra otra moneda que le da una rentabilidad de una tasa de interés más alta. Este circuito se sostiene con el mantenimiento un retraso en el tipo de cambio.

Este desplazamiento es de mínimo riesgo, y los fondos de inversión más seguros son los primeros en retirarse ante cualquier señal de inestabilidad interna o en el sistema del mundo financiero, o por hechos reales que puedan afectar al espacio ficticio monetario (guerras, confrontaciones comerciales por hegemonías productivas o monetarias, entre otros).

Mientras que los fondos de alto riesgo se quedan hasta último momento, los denominados fondos buitres (manejados por abogados) tratan de hacer una mayor diferencia de renta a mediano plazo.

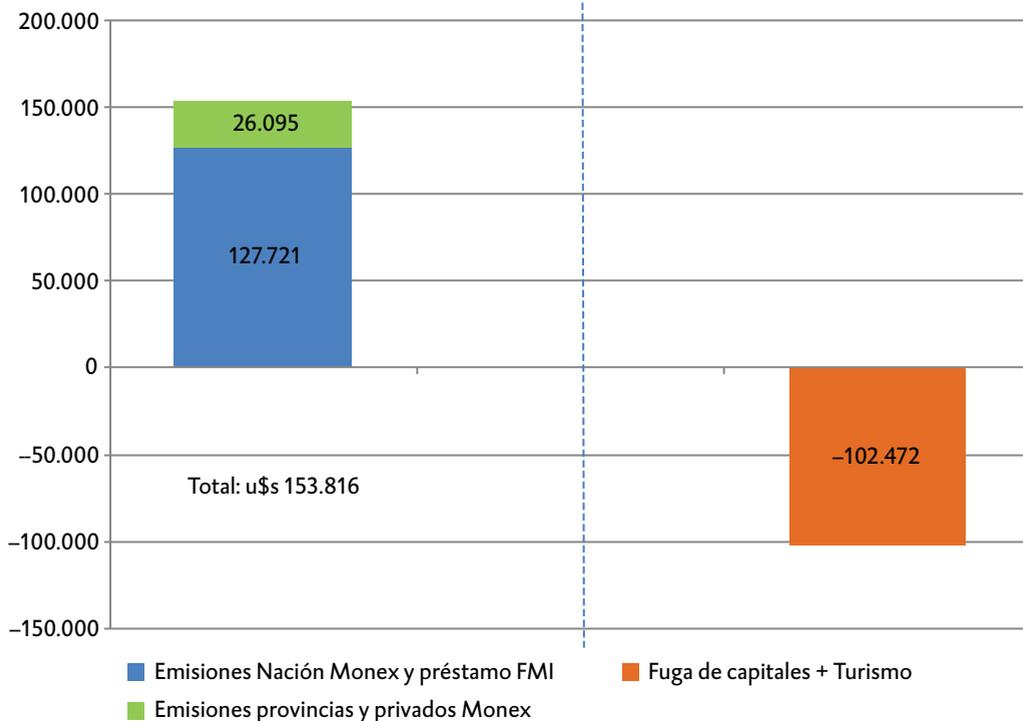
Los mecanismos de valorización de los fondos de inversión tuvieron como contrapartida la formación de activos externos, que son ampliación de activos colocados en el exterior bajo la forma de depósitos, inversiones o préstamos a no residentes; son otros términos para denominar la fuga de capitales. Mientras tanto, se producía un fuerte endeudamiento externo, tanto por parte de los gobiernos provinciales como del nacional, que fue acelerado y en moneda que no puede generarse internamente.

Principales actores del modelo extractivista

El modelo extractivista se conforma con una combinación de un entramado de actores que operan en el sistema mundial y el local.

² “Bicicleta financiera”, Wikipedia. Disponible en <https://es.wikipedia.org/wiki/Bicicleta_financiera>.

Gráfico 1. Endeudamiento externo y fuga de capitales.
Diciembre de 2015 a junio de 2019. En millones de dólares



Fuente: UMET, Observatorio de la Deuda Externa, *Decimonoveno Informe de la Deuda Externa*, junio de 2019.

Los sistemas que representan las distintas porciones de lo financiero y lo económico conforman lo siguiente:

- Sistema bancario.
- Fondos de inversión.
- Grupos económicos.

El FMI fue creado en julio de 1944, después de la Segunda Guerra Mundial, en el transcurso de la conferencia de acuerdos de Bretton Woods.

La idea era generar fondos para evitar una nueva crisis mundial similar a la de la década de 1930 del siglo XX. Comenzó a funcionar el 27 de diciembre de 1945, con la participación y aporte de 29 países. Aplicó sus rígidas y austeras recetas a todos los países miembros poniendo el centro en el equilibrio fiscal primario, desatendiendo las peculiaridades regionales y nacionales de cada país. En general, sus medidas reflejaron las asimetrías existentes en el interior del FMI.

Modelo de sostenibilidad política

El esquema de la estrategia económica estuvo apoyado en un modelo de organización política, que tuvo un sistema de interrelaciones de bloque de poderes específico, con los siguientes puntales políticos y de comunicación:

- Medios de comunicación concentrados.
- Aparatos del Estado: poder judicial + inteligencia.
- Estrategia comunicacional: noticias falsas, microsegmentación, publicidad encubierta.
- Manipulación electoral: voto electrónico, padrones electorales, boletas fraudulentas.
- Fragmentación política de la oposición.
- Represión social y política: presos políticos + persecución de opositores (potencial, latente, encubierta).
- Control de desbordes sociales: ajuste con contención de los movimientos sociales –ampliación de montos de Asignación Universal por Hijo (AUH), oferta de créditos de Anses.
- Intervención decorativa focalizada en la imagen urbana (equipamiento e infraestructura).

Configuración e itinerario de la política habitacional en los últimos años

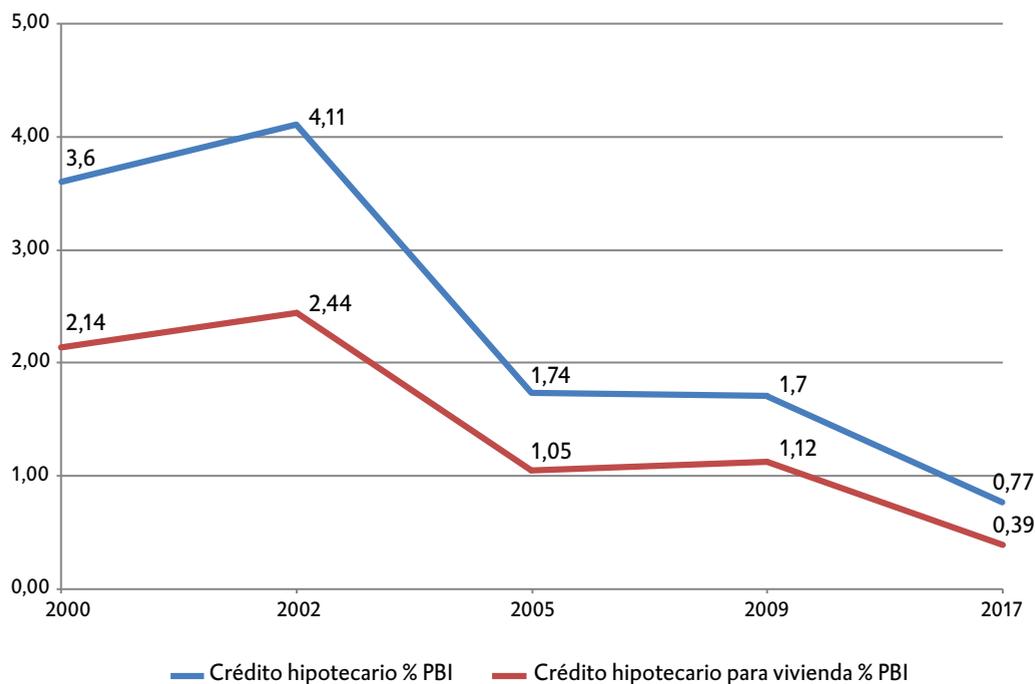
Antecedentes recientes de la política habitacional

En la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, en el marco de una política económica y social centrada en la ampliación de la demanda interna de perfil heterodoxo, se registró un significativo incremento de la actividad de la industria de la construcción y de la política pública del financiamiento destinado a la producción, mejoramiento y ampliación de la vivienda.

Se generaron nuevas modalidades públicas para estructurar e incorporar agentes en la gestión de los planes de financiamiento destinado a la vivienda para los segmentos medios bajos y populares. Una de esas nuevas líneas se denomina PROCREAR. Además, hay que señalar que en dicho período también hubo varias iniciativas de articulación del sistema universitario en la aplicación de la política habitacional.

Si bien la política expansiva en materia de financiamiento de la vivienda social se fue incrementando a la par del crecimiento de la economía, disminuyó la proporción del porcentaje de los créditos sobre el PBI, lo que pone de manifiesto las limitaciones en el

Gráfico 2. Evolución del crédito hipotecario y para vivienda. 2000 a 2017 (años seleccionados). Como % del PBI



Fuente: Elaboración propia sobre datos de <http://www.casariosada.gob.ar/images/CartaJefatura/CJG_04.pdf>.

desarrollo de la política de vivienda en la gestión anterior. A pesar de que el incremento de la capacidad adquisitiva de la población permitió la mejora del hábitat y la vivienda a partir de la autoconstrucción, la tercerización y el asociativismo –modalidades que se entrecruzaron en el proceso constructivo–, las medidas fueron insuficientes para responder a las demandas insatisfechas de la población en materia habitacional. El PROCREAR fue una excelente iniciativa, pero limitada en su cobertura, dirigida a segmentos poblacionales muy específicos y de aplicación tardía.

Otra modalidad de la expansión de la política de vivienda empleada por el gobierno fue la de tercerización, a través de organizaciones sociales, de fondos públicos otorgados directamente para la construcción y autoconstrucción de vivienda social. Si bien la experiencia fue muy innovadora en materia de gestión y organización popular de planes de vivienda a partir de la transferencia de recursos públicos, en muchos casos derivó en insuficiencias de distinto orden por falta de seguimiento y supervisión adecuada.

En un contexto nacional donde el proceso inflacionario afecta negativamente a los beneficiarios de las limitadas y, en muchos casos, indexadas líneas de créditos destinadas a la compra de vivienda, esta situación se agudiza con los aumentos de costos de mano de obra, materiales y servicios técnicos.

Rasgos de la política habitacional del período 2016-2019

En la Argentina, entre 2016 y 2019, se diseñó y aplicó un nuevo paradigma conceptual y operativo que atravesó la estrategia de financiamiento habitacional.

Como presentamos antes, en dicho período se realizó un giro en la política económico-social gubernamental, encauzándola hacia un recorrido neoliberal atravesado por la “bicicleta financiera”, que propició la salida de capitales líquidos, sostenida en la ampliación de la deuda externa y los nuevos acuerdos con el FMI. En ese contexto, donde se privilegió el accionar de la esfera financiera, se impulsaron formas extractivistas de financiamiento para la adquisición de viviendas.

Mientras se dejaba liberada al funcionamiento del mercado inmobiliario la fijación del precio del mercado del suelo y el marco construido, se sumó una política de financiamiento destinada a un amplio segmento de la población urbana que buscaba tener vivienda propia y/o ampliar el espacio que habitaba. Al final del período del gobierno, queda un núcleo de apremios de los deudores que están atados a una deuda impagable. La manera en que se resuelva este conflicto dependerá de múltiples factores, pero seguramente será el gobierno de Alberto Fernández el que deberá hacerse cargo.

Al final del mandato de Cambiemos, quedó un importante grupo de población, afectado por las políticas aplicadas, a lo que se suma un cúmulo de preguntas pendientes de responder, tales como:

- ¿La comunicación por diversos medios de los préstamos PROCREAR destinados a la adquisición fue realizada con modalidades falaces?
- ¿La elaboración de los préstamos indexados según UVA fue un error o fue una maniobra gubernamental intencional para extraer excedentes a parte de la población?
- ¿Los tomadores de préstamos indexados podrán saldar sus deudas?

Nuestras hipótesis transitan por el cauce de que fue una política habitacional que retomó los peores rasgos y prácticas aplicadas

en otros países para absorber ahorros de las capas más bajas de la población de la manera más rápida posible, ofreciendo la posibilidad de acceder a la propiedad y mejora de las condiciones habitacionales.

La política habitacional aplicada contribuyó a ensanchar las asimetrías sociales y económicas que habitan las urbes; una de las principales razones es que su esquema de política no ha creado mecanismos de regulación del uso y precio del suelo urbano.

Comportamiento de la deuda UVA

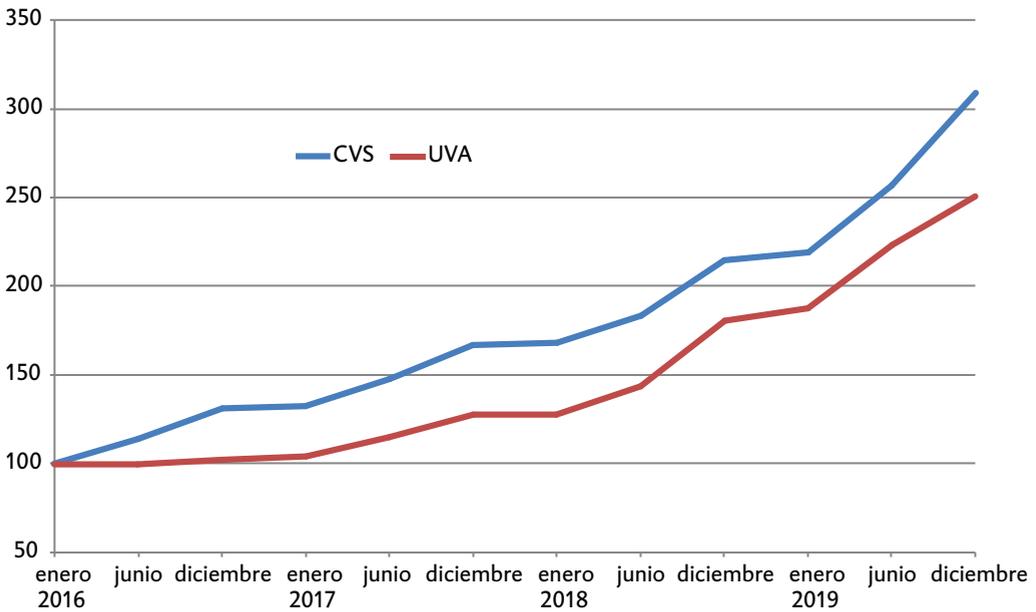
Analizando el comportamiento de la deuda de los créditos, se observa su acelerado incremento. Esta deuda, además, se suma al aumento de los servicios urbanos y de la canasta alimentaria.

Hay que señalar que en la Argentina, desde 1975, el mercado inmobiliario tendió a dolarizar todas las operaciones de intercambio de bienes como manera de protegerse a los vendedores frente a una devaluación de la moneda local, pero que puede afectar al comprador si se fijó el monto del bien en dólares y en el lapso de concretar la operación de compra y venta se produce una devaluación de la moneda local y el comprador recibe un préstamo bancario en pesos corrientes. Entonces, siguiendo un estudio del Centro de Economía Política Argentina se puede deducir que en el supuesto de que se haya acordado un crédito hipotecario UVA en abril de 2016 por la suma equivalente a US\$70.000 (o sea que en pesos corrientes expresaban 1.031.800), quien tomó el crédito pagando alrededor de 6.000 pesos, cuatro años deberá abonar más del doble de esa cuota. La razón es que la cuota y el capital están ligados directamente al comportamiento del nivel de precios, en una economía con altos niveles de inflación; por lo tanto, esta modalidad de préstamos se apropia cada vez de una mayor parte del ingreso del tomador del préstamo.

De todo esto se infiere que el pago de la deuda en UVA estuvo por debajo de la evolución del salario en un pequeño período de 2017, que coincidió con las elecciones de medio tiempo cuando se renovaba parte del Parlamento. En ese lapso, el gobierno aplicó una política de recuperación del ingreso para transmitir una transitoria mejoría en las condiciones de vida, envuelto en el discurso de que “lo peor ya pasó” y que se inauguraba un futuro de crecimiento económico. Con esas medidas transitorias logró ganar de nuevo la convocatoria electoral.

Es decir que entre octubre de 2016 y 2019, mientras se pagaba la deuda a tiempo, simultáneamente se incrementó la deuda total. La

Gráfico 3. Evolución UVA y el CVS. 2016-2019. Semestral. Enero de 2016 base 100



Fuente: Elaboración propia sobre datos del BCRA e INDEC. Centro CEPA, “Préstamos hipotecarios UVA: análisis de la situación actual de los hipotecados”, mayo de 2019.

formulación de una hipoteca frecuente se diseña para que a medida que se paga disminuya la deuda, lo que lleva a que en un plazo de tiempo se termina con la deuda.

Durante el gobierno de Cambiemos, este coeficiente tuvo un incremento del 351%, pasando de \$14,05 al momento de su creación, hasta elevarse a \$63,34 en diciembre de 2020. La modalidad de acceso a los préstamos estuvo direccionada a una lógica financiera, enfocada en captar y extraer los ingresos de los tomadores, asegurando la rentabilidad para los bancos prestatarios.

El mecanismo de cálculo de la deuda hipotecaria fue tomar el monto en pesos del préstamo y dividirlo por el valor del UVA, obteniendo de este modo la deuda total de UVA. En su página web, el BCRA informaba: “Según el relevamiento realizado por el Banco Central de la República Argentina, existen en la actualidad un total de 105 mil deudores hipotecarios UVA, de los cuales 95 mil corresponden a préstamos de hasta 120 mil UVA y para vivienda única... A partir del 28 de enero de 2020, el Banco Central de la República Argentina acordó con el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación implementar un mecanismo de compensación

para amortiguar el incremento que deberían afrontar en febrero las cuotas de los deudores hipotecarios UVA”.³

Una posible alternativa de solución de la problemática para quienes están atrapados, los deudores hipotecarios con el esquema UVA, es analizar y evaluar la estructura de las instituciones otorgantes de las hipotecas, de modo de ver cómo se refinancian los préstamos para que sean pagables por parte de los deudores.

La conclusión medular es que el esquema de préstamos hipotecarios sobre la base del esquema de indexación de la UVA, desde la perspectiva de solucionar el problema del acceso a la “vivienda propia” por parte de la población, falló en todos los objetivos propuestos. Ha llevado a una trampa que, de momento, se torna cada vez más impagable por parte de los deudores.

La población que estaba en condiciones de tomar préstamos UVA manifestó una tendencia a la baja a partir de los meses de abril y mayo de 2018, lo que expresa que los problemas señalados fueron registrados por las eventuales personas que podían acceder al crédito.

Ensamblajes entre los préstamos hipotecarios y el círculo especulativo del capital ficticio

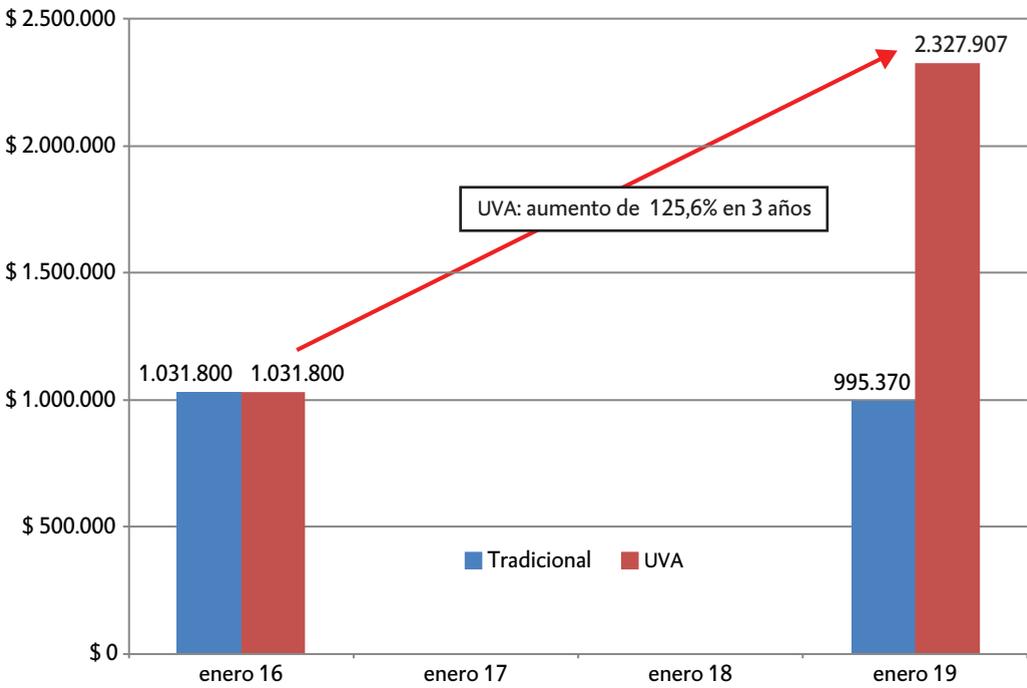
La forma monetaria del excedente que adopta el signo de renta, sea esta de origen formal o informal, legal o ilegal, tiende a verterse a la esfera del capital financiero, en busca de ampliar los márgenes de la renta extraordinaria. Uno de los recorridos más recurrentes es asociarse y trasladarse a modos específicos de articularse con el capital que opera en el sector inmobiliario, en los negocios de compra/venta o construyendo vivienda suntuaria, o participando en la financiación viviendas destinadas a los sectores bajos, medios y altos. Por esta vía se va aumentando la renta urbana que, una vez que se ensancha y concreta en bienes inmobiliarios, vuelve a entrar al circuito del capital financiero localizado en la misma zona o en otro lugar del mundo.

A medida que ese circuito se materializa y se dilata, se va generando una oleada de sobrevaloración de los bienes inmobiliarios, como resultado del incremento de la demanda global sostenida en tres factores: aumento de los créditos hipotecarios, el traslado de la renta agraria a la inversión que produce renta urbana y la transformación de excedentes financieros de diversos orígenes en distintas especies constructivas nuevas o usadas de bienes propias del mercado inmobiliario.

El mecanismo presentado se articuló con la política crediticia gubernamental y privada en el país. Por su parte, el gobierno esti-

³ Banco Central de la República Argentina, “El Gobierno anuncia facilidades para amortiguar el aumento en las cuotas de los créditos hipotecarios uva”. Disponible en <<http://www.bcra.gov.ar/Noticias/Deudores-hipotecarios-uva.asp>>.

**Gráfico 4. Evolución de la deuda capital.
Crédito UVA versus tradicional (en pesos corrientes)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Centro Cepa, “Préstamos hipotecarios UVA: análisis de la situación actual de los hipotecados”, mayo de 2019.

muló una política de créditos hipotecarios presentada en la propaganda como flexibles, con el apoyo del capital financiero privado, en muchos casos con bajas tasas de interés iniciales pero con niveles de actualización imprevisibles y potencialmente arriesgados que comprometen a los destinatarios de los créditos que, en la mayoría de los casos, se inscriben en plazos muy extensos de financiación.

Nuestro cálculo es que los créditos hipotecarios buscan obtener el flujo de retorno del capital suministrado y no la recuperación total de los préstamos. Por este sendero del capital de sostenes ficticios, la política hipotecaria se orienta más a la valorización financiera inmobiliaria que a la expansión del marco construido que atienda a las necesidades habitacionales de la población.

El flujo bancario que obtienen las financieras a partir de las políticas de créditos masivos se traslada a “productos financieros” de alto riesgo, como los denominados “Derivados”, los que mostraron su cara más cruenta en la crisis inmobiliaria de 2008 en los países

centrales, cuando miles de personas se quedaron sin viviendas y sus nefastos efectos aún perduran.

En este conjunto de políticas, donde se asocia lo público y lo privado, en los interiores de las ciudades se promueve la generación de un segmento de renta diferencial, enmarcada en lo que denominamos un modo concreto de configuración de “Extractivismo urbano”. La reproducción ampliada del capital muestra su faceta de acumulación primitiva sostenida en la fluidez de sus soportes para incrementar la formación de capital ficticio, que se localiza en la inversión en el marco construido urbano.

Desde nuestra perspectiva, el gobierno de trazado neoliberal fomentó una política extractivista en todos sus planos: el basado en la obtención de ganancias de los recursos naturales y destrucción del medio ambiente, como lo que ocurre en la minería, el petróleo y el sector agrario; y el extractivismo que se despliega en el ámbito urbano de la mano del mercado financiero e inmobiliario guiado por las conductas y reglas que establece el funcionamiento del capital ficticio, fracción del capital que transita por el globo buscando ganancias localizadas en el territorio, descuidando el patrimonio y el medio ambiente urbano.

Una aproximación a las dimensiones del problema

En 2020, durante el período denominado “aislamiento social obligatorio” debido a la pandemia global de COVID-19, ha quedado en evidencia la grave situación que deben afrontar grandes núcleos de familias y personas en relación con el tema de la vivienda y el hábitat, situación que debe ser atendida rápidamente con un contundente, eficaz y prolongado programa de vivienda y hábitat que pueda dar respuesta a las dificultades que posee nuestro país en esta materia.

A continuación, presentamos tablas informativas que son un acercamiento a la magnitud del problema al que se debe dar respuesta. Hay que señalar que los datos que mostraremos son inferidos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) elaborada por Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Además, es necesario aclarar que los datos de la EPH se elaboraran considerando la situación de las viviendas localizadas en los 31 principales centros urbanos del país, por lo que no enfocan al resto de las ciudades de menor dimensión. Por ejemplo, en las provincias de San Juan, Catamarca y La Rioja solo se consideran las capitales. Hay evidencias de que la situación del equipamiento, la infraestructura y la vivienda están más deterioradas en los centros urbanos que no son capitales provinciales. Por lo tanto, los datos que mostraremos a

Tabla 1

Problemas de vivienda y hábitat	Hogares	Personas
Calidad de los materiales insuficientes	640.000	2.518.000
Calidad de los materiales parcialmente insuficientes	1.184.000	4.105.000
Con hacinamiento crítico	227.000	1.315.000
Saneamiento inadecuado	1.213.000	4.336.000
Falta de descarga de agua en el inodoro	551.000	2.124.000
Disponibilidad de agua fuera de la vivienda	245.000	848.000
Sin acceso al agua corriente de red	940.000	3.221.000
Sin acceso a la red de gas natural	2.827.000	10.017.000
Sin acceso a cloacas	2.731.000	9.413.000
Habitantes cerca de basurales	594.000	2.144.000
Habitantes en zonas inundables	1.027.000	3.615.000
Propietarios solamente de la vivienda	601.000	1.991.000
Inquilino	1.730.000	4.400.000
Ocupante	874.000	2.784.000

Fuente: EPH, primer semestre de 2019.

continuación solo muestran un umbral mínimo de deterioro habitacional, del déficit del equipamiento e infraestructura que tienen los hogares y el entorno urbano; son solo una aproximación a las realidades, las situaciones concretas seguramente se encuentran en peores condiciones.

Hay 14.200.000 personas, que viven en 4.168.000 hogares, que no acceden a al menos uno de los tres servicios básicos (agua de red, gas natural, cloacas).

Como se puede observar, los datos presentados sobre la problemática de vivienda y hábitat, aunque son una aproximación disminuida, expresan que las cuestiones son de una magnitud que, entre otras cosas, no podrán ser resueltas en un solo período de gobierno. Por ello, uno de los temas es que las estrategias para resolverlas deben ser consideradas y acordadas con las diversas fuerzas políticas interesadas en resolver la problemática situación, para convertirlas en una política de Estado que garantice la continuidad más allá de los períodos de gobierno, cumpliendo con los derechos constitucionales que hacen referencia al tema.

El primer tramo del gobierno que asumió a fines de 2019

En diciembre de 2019 asumió Alberto Fernández como presidente de la República Argentina, representando una fuerza política de orientación “popular”. La primera respuesta a la problemática que estamos abordando fue la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación. Este gesto da cuenta de la importancia que ocupa el tema dentro de la agenda gubernamental. Según la información publicada en la página oficial del Ministerio, se puede observar que su funcionamiento y estructura se formulan sobre cuatro ejes y líneas de acción vigentes:

- Programa PROCREAR.
- Plan Argentina Construye.
- Plan Nacional de Suelo Urbano.
- Argentina Construye Solidaria.

En este trabajo nos concentramos en el análisis y descripción de la primera de las líneas de acción.

El programa PROCREAR conforma una política de desarrollo territorial, urbano y habitacional de alcance federal que busca mejorar las condiciones de acceso al hábitat. Desde el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat se creó una serie de préstamos personales e hipotecarios destinados a brindar soluciones habitacionales que abarcan desde el mejoramiento de la vivienda existente hasta viviendas nuevas en desarrollos urbanísticos. Estas líneas de financiamiento tienen diferentes grados de ejecución y algunos de los créditos todavía no están vigentes al momento de la redacción del presente documento.

Uno de los ejes principales del programa PROCREAR es la actualización de la agenda urbana, donde se reconocen los aportes y demandas de los diversos actores sociales, que tiene en cuenta la inclusión de personas con discapacidad, las identidades locales, la perspectiva de género y, también, la sustentabilidad medioambiental, propiciando el ahorro de recursos vitales como el agua y la energía.

Impulsar la actividad económica es otra de las dimensiones que aborda, reconociendo el rol dinamizador que ejerce el sector de la construcción en la generación de empleo, las economías locales y el comercio de los sectores asociados con la actividad.

Descripción del PROCREAR 2020

En esta nueva versión, el PROCREAR adopta la fórmula de actualización de préstamos denominada HogAr,⁴ que reemplaza a la ante-

⁴ Tasa fija con capital ajustable en relación con la evolución de los salarios (Coeficiente de Variación Salarial publicado por INDEC).

rior y se vincula con la variación de los salarios; de este modo, las cuotas a pagar por los tomadores serán de mayor previsibilidad.

El programa pretende atender a las particularidades de cada provincia y municipio, los desarrollos urbanísticos y habitacionales tendrán como objetivo la generación de espacios públicos que favorezcan la salud, la higiene y la infraestructura necesarias para garantizar la conectividad, en conjunto con un plan de suelo urbano.

Las principales líneas de crédito son las siguientes:

- Personales.
- Microcréditos. Se trata de una línea destinada a obras de pequeña escala, para terminaciones y mejoramiento de condiciones habitacionales (filtraciones, instalaciones de gas, sanitarias, pintura, etcétera).
- Refacción, gas y sustentables. Para realizar mejoras referidas a la aislación, terminación de núcleos húmedos, instalaciones de gas, sanitarias, eléctricas o para el mejoramiento de la eficiencia energética, la seguridad y el confort térmico. Los créditos destinados a la sustentabilidad todavía no estaban abiertos en diciembre de 2020.
- Líneas de créditos hipotecarios.
- Desarrollos urbanísticos. Destinados a la compra de viviendas nuevas en los desarrollos urbanísticos de PROCREAR (10.000 viviendas proyectadas con un plazo de 30 años para el pago).
- Lotes con servicios. Destinados al financiamiento de lotes de terrenos en predios desarrollados por el programa para la construcción de la vivienda única, familiar y de ocupación permanente. Se otorgará como monto máximo 3,5 millones de pesos para la construcción de la vivienda más el precio del lote (se sortean 4.600 lotes al inicio hasta completar 10.000). Tasa fija ajustable por Hog. Ar. No se encontraba vigente a diciembre de 2020.
- Construcción. Destinado a financiar 60 metros cuadrados de construcción de viviendas nuevas en lote PROCREAR, municipal o propio. Finalización de obras preexistentes que no superen el 70% del total de esta. La extensión total de la vivienda no podrá ser superior a 90 metros cuadrados. Se encuentra vigente para la construcción en lote propio. Se estima que se otorgarán 30.000 créditos fraccionados del siguiente modo: 10.000 créditos para la construcción con lote propio; 10.000 créditos para la construcción con lote PROCREAR; 10.000 créditos para la construcción con lotes municipales.

Adicionalmente, se creó un programa de precios cuidados para la construcción, donde las familias adjudicatarias de los créditos pueden obtener descuentos especiales en los rubros de ferretería, corralones, pinturerías y casas de sanitarios y de electricidad.

La tabla 2 presenta un resumen de elaboración propia, que muestra las similitudes y diferencias entre los tipos de productos PROCREAR a lo largo de tres períodos de distintas gestiones de gobierno.

Tabla 2

	PROCREAR 2012-2015	PROCREAR 2016-2019	PROCREAR 2020
Tasa de interés	Préstamos personales 14% fija	Entre 6 y 9% más UVA	24%
Actualización	Sin actualización	UVA más CER	Hog.Ar
Plazo máximo	20 a 30 años	30 años	30 años
Línea microcrédito	No	No	Sí (préstamo personal)
Línea refacción	Sí (préstamo personal) Tasa de interés 14% fija	Sí (préstamo personal) Tasa de interés entre 6 y 9%, UVA más CER	Sí (préstamo personal) Tasa de interés 24%
Línea refacción, gas y sustentable	No	No	Sí (préstamo personal)
Línea ampliación	Sí (con hipoteca)	Sí (con hipoteca)	Contemplado en refacción
Línea desarrollos urbanísticos	Sí (con hipoteca) Con dos tramos de tasa de interés: primeros cinco años y el otro a partir del sexto hasta finalizar el préstamo	No	Sí (con hipoteca)
Línea construcción	Sí (con hipoteca)	Sí (con hipoteca)	Sí (con hipoteca)
Metro cuadrado máximo a financiar vivienda nueva	100 m ²	Sin máximo (con hipoteca)	60 m ²
Segunda vivienda	No	Sí (con hipoteca)	No
Compra de terreno y construcción de vivienda	Sí (con hipoteca)	No considera	Sí (con hipoteca)
Acceso por sorteo lotería nacional	Sí	Libre según ingresos	Sí
Creación de suelo urbano	No	No	Sí

Del análisis de la tabla 2 podemos destacar algunas cuestiones:

- La creación de suelo urbano es una clave para el éxito de cualquier programa de vivienda, para no provocar tensiones en el mercado de tierras ante el aumento de la demanda (como ocurrió con el primer PROCREAR). Es de suma urgencia poner en marcha los mecanismos para que este plan entre en funcionamiento.

- La primera experiencia PROCREAR demostró que la política de vivienda ejerce presión sobre los precios de los materiales para la construcción, por lo que en el actual programa se estableció un acuerdo de precios cuidados y deberá monitorearse su cumplimiento para que logre su cometido.

- Durante el primer PROCREAR (2012-2015), la tasa de interés fue la más beneficiosa para los tomadores del crédito, lo que les permite mayor capacidad de pago de las cuotas.

- Es importante destacar que los especialistas coinciden en que el tamaño de la vivienda única y de ocupación permanente es muy importante para el bienestar existencial y la cohabitación de los ocupantes. En los tiempos actuales, en la vivienda se tienden a realizar múltiples actividades de trabajo y recreación.

En el primer PROCREAR, se contemplaba la financiación de hasta 100 metros cuadrados tanto de viviendas nuevas como de ampliaciones y desarrollos urbanísticos. En los préstamos vigentes en 2020, la cantidad de metros se reduce a 60.

Las políticas de vivienda deben estar orientadas a no generar hacinamiento y evitar tensiones cotidianas para los poseedores de casas. En Chile existe una problemática similar de falta de espacio en las viviendas “sociales” de 40 metros cuadrados, que generan hacinamiento y/o uso inapropiado del espacio, con todo lo que esto conlleva, y que expertos en el tema denominan “los con casa”. Para evitar espacios interiores de la vivienda mal diseñados o inadecuados para el tamaño de la familia es que hay que prestar especial atención a estas cuestiones.⁵

Otro factor no menos importante que perturba el mercado de las viviendas es que en nuestro país están cotizadas en dólares, y sus precios se ven afectados por los vaivenes e inestabilidad del tipo de cambio que sufre nuestro país estructuralmente y que impactan negativamente a los beneficiarios de los préstamos, otorgados en la moneda nacional pero con cuotas atadas al tipo de cambio.

Por último, teniendo en cuenta la expresiones vertidas anteriormente, debemos agregar que el nuevo PROCREAR todavía no se comenzó a aplicar con dinamismo. Esto tal vez se pueda explicar por los efectos del COVID-19, pero de todos modos atiende de manera insuficiente la problemática y compleja situación de vivienda y hábitat por la que atraviesa nuestro país y no contempla la consulta de los usuarios finales, asumiendo implícitamente que no tienen derecho ni criterio para determinar las necesidades de los espacios interiores de las viviendas que habitarán, seguramente, por muchos años.

⁵ Alfredo Rodríguez A., “Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social”. Disponible en <https://www.academia.edu/12463231/Los_con_techo_Un_desaf%C3%Ado_para_la_pol%C3%Adtica_de_vivienda_social>.

Conclusiones y proposiciones

A lo largo del trabajo, expresamos que los principales efectos económicos, sociales y habitacionales del modelo neoconservador/financiero fueron:

- Endeudamiento externo.
- Política de ajuste: baja de ingresos y recesión.
- Apertura de importaciones y desindustrialización.
- Primarización de la economía.
- Ampliación de la pobreza.
- Aumento de la desigualdad.
- Ampliación del desempleo.
- Extensión de las carencias y financiarización del hábitat y viviendas.
- Créditos hipotecarios inaccesibles para los sectores medios y de menores ingresos.
- Acentuación de la inseguridad.
- Declinación de las condiciones materiales de la vivienda y del hábitat.

A fines de 2019, asumió un nuevo gobierno que planteaba un rumbo alternativo al neoliberalismo. En ese horizonte es que propusimos que se puede avanzar en el siguiente sendero de acción en el campo de una fuerte política de *urbanización inclusiva y participativa* que se enfoque en los siguientes cinco puntos.

Planeación urbana

- Diseñar y gestionar una planeación urbana *participativa* que se aplique en la dimensión urbana, abierta y estimulando a la consulta permanente de los y las habitantes de la urbe.
- Desde el Estado en todos los niveles, garantizar en la ciudad la igualdad material, simbólica y los derechos humanos, de género y las condiciones de vida socialmente aceptables de todas y todos.
- Garantizar los medios del traslado y el acceso para circular en la ciudad para todos los segmentos sociales.
- Garantizar y ampliar la actividad y estimular la libertad de los foros culturales en todas sus facetas, las actividades políticas y barriales.

Urbanización

- Elaborar un mapa geolocalizado de las tierras públicas urbanas disponibles, determinando los usos potenciales y el tipo de edificación que se pueden desarrollar en esas ubicaciones.
- Garantizar el derecho al acceso de la tierra urbana.

- Crear un banco de tierra urbana.
- Producir tierra urbana para uso habitacional, mediante el cambio de uso de tierras subutilizadas y/o relegadas.

Equipamiento e infraestructura

- Garantizar a toda la ciudadanía el uso de los componentes de equipamiento e infraestructura urbana, en especial la dotación de la educación y salud.
- Tender a la construcción de una ciudad igualitaria, con una base simétrica del diseño y la dotación de espacios verdes.
- Mantener el cuidado y equilibrio del medio ambiente urbano.
- Proteger y mantener en buen estado el patrimonio urbano.

Vivienda

- Ampliar el financiamiento público y privado destinado a la vivienda digna, que tenga como objetivo el acceso a la vivienda de calidad a todos los segmentos de la sociedad. Que eleve en una primera fase el monto de los créditos al 8% del PBI.
- Crear una inmobiliaria estatal dedicada a la regulación de los precios inmobiliarios y de los márgenes de comisiones de los agentes intermediarios.
- Política de vivienda masiva para regular el precio de mercado de viviendas para compra y alquiler (ejemplo, la ciudad de Viena y algunas ciudades de América Latina).
- Vivienda como derecho social básico, donde se desarrolla el espacio familiar de los habitantes. Considerada como tronco central de la política social y el derecho a la vivienda como puente entre lo social y lo productivo, a través de la generación de empleo.
- Crear mecanismos institucionales para “escuchar” las demandas y necesidades de los usuarios finales de las viviendas y el hábitat.

Generación de unidades de urbanización, vivienda, trabajo y producción

Enfocando las relaciones desde la dimensión tecnológica de la estructura productiva, se puede diferenciar entre las que aplican alta, media y baja tecnología en su proceso productivo.

- Estrechar las relaciones entre el sistema de universidades y las diversas ramas productivas, aunando esfuerzos de investigación y adaptación de los recursos humanos y materiales, para la utilización de la capacidad instalada en la industria, que hoy están sin uso.
- Vincular a los sectores atravesados por el empleo de alta tecnolo-

gía para su plena reactivación y, según el caso, una cierta inserción en las fases del circuito productivo en el mercado mundial.

- En los sectores que utilizan baja o media densidad tecnológica, como el de la construcción de las viviendas y las obras públicas de equipamiento e infraestructura, la inversión pública sectorial tiene que generar una rápida respuesta en la movilización de las fuerzas del trabajo, creando las condiciones para fomentar la formación de nuevas modalidades de asociación social productiva y de consumo.
- La reactivación sectorial se expandirá en diversos eslabones productivos que hoy se encuentran ociosos, originando una baja importación de bienes y servicios, lo que no acentuará el déficit externo.
- La producción se orientará a dar respuesta, primero, a la grave situación que atraviesan los segmentos sociales más desposeídos, y, posteriormente, a las franjas de ingresos medios y bajos, integrando al bienestar simbólico y material de vastas porciones sociales hoy excluidos.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial, “Crédito interno al sector privado (% del PIB)”. Disponible en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/FS.AST.PRVT.GD.ZS>>.
- CEPA (2017), “Análisis monetario-financiero julio 2, 2017, la deuda en dólares más que duplica los compromisos ‘heredados’”.
- Dellatorre, R. (2017), “El juego de la dolarización”, *Página/12*, 23 de julio de 2017.
- Fidel C. (2014), “Ciudades latinoamericanas: dispositivos, tensiones y fisuras sociales”, *Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano*, segunda época, N° 18, Clacso. Disponible en <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20141112013548/CuadernoN18-SegEpoca.pdf>>.
- (2015), “Ciudades latinoamericanas: imágenes de la segregación y realidades desiguales”, *Planeta Futuro, El País*. Disponible en <https://elpais.com/elpais/2015/07/05/contrapuntos/1436054703_143605.html>.
- (2016), “Ciudades latinoamericanas: representaciones de la segregación y contrastes”, *Derecho a la Ciudad: Sin justicia social urbana no hay ciudadanía*, vol. 10, Ministerio Público de la Defensa, Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires.
- (2020), ciclo de entrevistas “Diálogos cercanos”, UNQTV y CLACSOTV. Disponible en <<https://clacso.tv/pelicula-tag/carlos-fidel/>>.
- (2021), “Ciudades en crisis socioeconómicas y sanitarias en tiempos de transformación tecnológica: el caso de la Argentina”. Disponible en <<https://www.clacso.org/en/ciudades-en-crisis-socioeconomicas-y-sanitarias-en-tiempos-de-transformacion-tecnologica-el-caso-de-la-argentina/>>.

- y A. Villar (comps.) (2015), *Miradas, prácticas y controversias del desarrollo territorial en Argentina*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini / Universidad Nacional de Quilmes.
- (2015), *Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina. Aproximación a un enfoque analítico*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini / Universidad Nacional de Quilmes.
- Fidel, C. y G. Romero (coords.) (2017), *Producción de vivienda y desarrollo urbano sustentable*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional Autónoma de México, p. 290.
- Fidel, C., R. Di Tomaso y C. Farías (2013), “Salud y hábitat: ensambles en el Municipio de Quilmes, Argentina”, en *Des Encuentros. Entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes / Clacso, t. II.
- (2014), “Problemas y ensambles entre producción industrial y territorio. Situación del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Argentina”, *Mundo Urbano*, N° 43.
- (2017), “Territorios y actores sociales. ¿Oportunidades para todos o alternativas para pocos?”, XI Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales.
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2021), <<https://www.argentina.gob.ar/habitat>>.
- (2021), <<https://www.argentina.gob.ar/habitat/procrear>>.
- Susani, B. (2020), *La economía oligárquica de Macri*, CICCUS.
- Zaiat, A. (2017), “Puerta de salida”, *Página/12*, 20 de julio de 2017.
- Ziccardi, A. (2020), *Ciudades latinoamericanas. La cuestión social y la gobernanza local. Antología esencial*, Buenos Aires, Clacso.

[Recibido el 15 de marzo de 2021]

[Evaluado el 22 de abril de 2021]

Autores

Carlos Fidel es magíster en Economía. Profesor consulto de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), director del Programa de Investigación “Dimensiones y Alcances del Desarrollo Territorial en la Argentina”. Editor de la revista virtual *Mundo Urbano* y director de la *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*. Es productor y entrevistador del ciclo *Diálogos Cercanos*, editado y difundido por UNQ-TV y Clacso-TV.

Publicaciones recientes:

- y G. Romero (coords.) (2017), *Producción de vivienda y desarrollo urbano sustentable*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional Autónoma de México.

— y M. Teubal (comps.) (2018), *Enfoques heterodoxos en el pensamiento Económico. La carrera de economía en la Universidad Nacional del Sur en los setenta*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini / Universidad Nacional de Quilmes.

Raúl Di Tomaso es sociólogo por la Universidad de Buenos Aires. Es secretario de Extensión Universitaria en la UNQ. Es docente investigador con dedicación exclusiva en la UNQ. Investigador del Centro de Desarrollo Territorial de la UNQ, y del programa “Dimensiones y Alcances del Desarrollo Territorial en la Argentina”.

Publicaciones recientes:

- (2018), “Paradigmas y políticas sociales contrapuestas en la Argentina reciente”, en Midaglia, C., G. Ordóñez y E. Valencia (comps.), *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI*, Buenos Aires, Clacso.
- (2018), “Política y financiamiento habitacional ¿Tiempos de cambio en la Argentina?”, en Soldano, D. et al. (comps.), *Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina*, Malvinas Argentinas, Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cristina Beatriz Farías tiene estudios de posgrado en Economía Urbana en la Universidad Torcuato Di Tella. Es docente investigadora con dedicación exclusiva en la UNQ. Es investigadora del Centro de Desarrollo Territorial de la UNQ y del programa “Dimensiones y Alcances del Desarrollo Territorial”.

Publicaciones recientes:

- (2018), “Paradigmas y políticas sociales contrapuestas en la Argentina reciente”, en Midaglia, C., G. Ordóñez y E. Valencia (comps.), *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI*, Buenos Aires, Clacso.
- (2018), “Política y financiamiento habitacional. ¿Tiempos de cambio en la Argentina?”, en Soldano, D. et al. (comps.), *Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina*, Malvinas Argentinas, Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cómo citar este artículo

Fidel, Carlos, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías, “¿Apogeo y ocaso del modelo extractivista urbano en la Argentina? (2015-2019)”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 40, primavera de 2021, pp. 7-29, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/602-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-40.html>>.



Repensando la vulnerabilidad ambiental e institucional

EL CASO DEL DESASTRE DE SIERRAS CHICAS (2015),
CÓRDOBA (ARGENTINA)

Introducción

Durante la madrugada del domingo 15 de febrero de 2015 se produjo una serie de frentes de tormenta a lo largo de las Sierras Chicas en la provincia de Córdoba dentro de un polígono formado por vértices cercanos a la ciudad de Deán Funes al NO, de Jesús María al NE, del aeropuerto de la ciudad de Córdoba al SE y de la localidad de Villa Allende al SO. En tan solo 18 horas, las precipitaciones alcanzaron entre 250 y 300 mililitros, valores que rompen con los registros históricos, según la comuna. Las inundaciones se hicieron sentir en todo el sistema hídrico, agravado por la ocupación a pleno de la actividad turística en toda la zona afectada. Este evento extremo provocó las crecidas de ríos y arroyos, desbordes e inundaciones y reaparición de surgentes y vertientes que afectaron numerosos asentamientos urbanos y áreas rurales. Se interrumpió la distribución de servicios públicos y un gran número de vados, rutas y puentes fueron arrastrados por la corriente, quedando aisladas las comunidades. Dejó un saldo de ocho personas fallecidas y más de 4.000 familias damnificadas. La tragedia de Sierras Chicas se consumó en un desastre dejando un trauma social que no se olvida.¹

Hoy, a más de cinco años del desastre de Sierras Chicas (2015), este episodio continúa siendo un hito ambiental indiscutible para la sociedad argentina. El desastre fue el resultado evidente de la concreción de complejos procesos socioterritoriales en la construc-

¹ Agüero Gioda, Siri, Castri-llón, Garbarino y Pérez (2019). Los autores nos proponen en este trabajo una lectura de las huellas y vivencias del desastre del 2015 en Sierras Chicas y describen algunos aspectos del evento y sus repercusiones en la población.

ción de los escenarios del riesgo. ¿Cuánto aprendimos de aquel trágico acontecimiento? El principal aporte lo ha constituido el hecho de visibilizar el papel institucional en la gestión del riesgo, y que las acciones de intervención ambiental en el territorio no son hechos separados entre sí. En este sentido, se intentan reconstruir, en clave institucional, los factores y procesos que a posteriori generaron cambios evidentes en la superación de la vulnerabilidad institucional y política dentro del marco de una crítica resiliencia comunitaria. Las extraordinarias precipitaciones en las Sierras, en una primera instancia, provocaron una imagen naturalizada de la problemática ambiental al justificarla solo por el evento natural, y desestimando otros componentes como los institucionales. Otro elemento que impregna el caso de Sierras Chicas ha sido la ausencia de preparación y adaptación de nuestras instituciones y comunidades para afrontar amenazas de tipo hidrometeorológicas.

En contextos de cambio climático, la variabilidad climática regional y los eventos extremos se hacen sentir con mayor intensidad en la sociedad, ocasionando lo que se denominan erróneamente desastres “naturales”. Intensidades que revelan la falta de una dimensión ambiental en la ordenación territorial como en las actividades económicas que no reconocen los límites sociales y ecológicos del territorio. Los eventos aparecen en la escena como hechos aislados. Este carácter de extraordinario, muchas veces, justifica la falta de preparación y gestión socioterritorial frente a la dinámica de los eventos hidrometeorológicos. Que, si bien son extraordinarios en la lectura local de corto alcance climático, no lo son en el conjunto de cambios regionales. Las intervenciones en los ecosistemas agravan más aún los efectos silenciosos del cambio climático. De esta manera, convivimos con un balance hídrico cíclico² cuya dinámica natural en conjunción con las transformaciones sociales provocan en el territorio frecuentes crisis ambientales que van desde inundaciones a extremas sequías, incluyendo las secas con los megaincendios forestales. Parte de estos procesos, desde el enfoque integral del territorio, son abordados por Pereyra y Carballo (2012); Carballo y Goldberg (2014); Carballo (2001; 2014), entre otros aportes. Estos procesos que respondían y responden a procesos naturales son interpelados por caóticas intervenciones territoriales que los hacen más intensos e inesperados. Ahora bien, en estos tiempos de extractivismo ecológico sin igual y calentamiento global, la gobernanza e institucionalidad ambiental de adaptación resulta indispensable para la gestión del riesgo. Lograr esta meta social frente a los “desastres” resulta imprescindible en el marco de la justicia ambiental y los objetivos de desarrollo sostenible. En muchos casos de desastres desencadenados por eventos extremos,

² Para los vaivenes climáticos, y en especial la dinámica de la región, el papel de la variabilidad climática es un componente esencial para la comprensión integral de los ciclos entre inundaciones y sequías. Para ello se pueden consultar, por ejemplo, para provincia de Buenos Aires, trabajos como los de Carbone, Piccolo y Scian (2004); y Carbone, Fornerón y Piccolo (2015).

los hechos nos demuestran que la dimensión de la gestión y gobernanza ambiental han sido uno de los principales desencadenantes. Este contexto institucional se destacó en el desastre del 2015 de Sierras Chicas, Córdoba. Muchas veces las descripciones se centran en saberes técnicos o en numerología amarillista de los nefastos resultados que desencadenaron los eventos extremos. Pero poco sabemos de la trama institucional que estuvo detrás del escenario: ¿qué papel tuvo en el proceso de construcción social del riesgo?

En este trabajo³ colocaremos la mirada justamente en desentramar los componentes y procesos institucionales. Con el único propósito de proporcionar elementos para fortalecer nuestras vinculaciones locales y adaptarnos, lo mejor posible, a estos tiempos de cambio climático. Se propone un trayecto que nos permita: a) reconocer conceptualmente el alcance de la vulnerabilidad institucional y el rol destacado de las instituciones en la gestión del riesgo; b) contextualizar la dinámica del desastre con una cartografía e identificación de los actores sociales que participaron y que conllevaron a la construcción de una vulnerabilidad institucional. Y, finalmente, desentramar las principales interacciones institucionales que se sucedieron en y con la comunidad, post evento.

Algunas precisiones conceptuales y metodológicas

Pocas veces es investigada la dimensión de la vulnerabilidad institucional, esta contiene un potencial interpretativo central para la comprensión e investigación de los desastres en nuestras sociedades. La vulnerabilidad institucional nos podría proporcionar un detallado informe sobre el cuadro de situación de preparación, atención durante la crisis y posterior planificación de acciones llevadas a cabo por las comunidades y municipios al momento de echar manos en el manejo de riesgo. La *vulnerabilidad institucional* nos brinda información sobre la (in)capacidad creada o adquirida en la especificidad de las instituciones e interpelar la dinámica de las instituciones como sistemas y no como meros organismos públicos fragmentados. También nos permite interpretar –a la resiliencia– el grado alcanzado de participación y representatividad de las fuerzas vivas de la comunidad con las instituciones. Mucho se ha avanzado en materia de análisis de desastres en América Latina, pero sin duda hay algunos referentes que resultan indispensables en nuestro análisis, fundamentales en la construcción de nuestras coordenadas teóricas desde *la vulnerabilidad y su alcance operacional*.

³ Esta experiencia se enmarca en el proyecto de investigación "Cartografías de la fragilidad socio-ambiental: paisajes de resistencia-negociación territorial", Universidad Nacional de Quilmes.

En primer lugar, cabe mencionar que para Wilches Chaux (1993, p. 22) la vulnerabilidad, en sentido amplio, es la incapacidad de una comunidad para absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente, o sea, su inflexibilidad o incapacidad para adaptarse a ese cambio. Esta vulnerabilidad se define como un sistema dinámico con factores y características internas y externas que convergen en una comunidad particular. La vulnerabilidad global se define según el tipo de interacción dentro del sistema que puede crear un bloqueo o incapacidad para responder a riesgos determinados. Hay otras situaciones frente al riesgo que se encuadran dentro de los ángulos de la vulnerabilidad: natural, física, económica, social, política, técnica, ideológica, cultural, educativa, ecológica e institucional. La vulnerabilidad puede ser comprendida también como un factor interno de una comunidad expuesta a una amenaza, un factor de riesgo en función de su predisposición a resultar dañada. Existe vulnerabilidad, en la medida en que se toman ciertas decisiones: la ubicación geográfica de las ciudades, la calidad de la construcción de las viviendas, el nivel de mantenimiento en todo tipo de servicios públicos, el tipo de producción económica, el grado de organización social, la capacidad de gestión, etcétera.

En este sentido, criticidad potencial de la vulnerabilidad resulta de la sumatoria de la o las amenazas. Es un factor interno de riesgo de una comunidad expuesta a una amenaza, en función de su predisposición a resultar dañada. El Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR) ha descrito como escenarios de amenaza: interrupción de rutas nacionales; explosión demográfica de langostas; inundaciones aguas abajo de presas de embalse; amenazas biológicas transmitidas por el vector *aedes aegypti*; perturbaciones graves en el abastecimiento eléctrico; colapso del sistema de distribución eléctrica en el AMBA y el Gran La Plata; inundaciones en la Cuenca del Plata; cenizas volcánicas; incendios forestales; movimientos en masa; sismos; inundaciones urbanas repentinas; sequías meteorológicas; sobreexposición a la luz solar, y nevadas. Este sistema identifica los flancos de vulnerabilidad por temática por la complejidad de las amenazas que involucran al territorio nacional.

Las principales críticas que hacen a los enfoques tecnocráticos de los estudios de riesgo es que estuvieron dirigidos centralmente en el detonante de la amenaza física y no a las condiciones que favorecen la ocurrencia del desastre, como son las condiciones de vulnerabilidad global. En esta línea de ideas, lo que Natenzon (1995, p. 2) nos planteó fue la necesidad de incluir el estado o condición de cada uno de los distintos grupos sociales en el proceso de definición de la vulnerabilidad. A diferencia de la amenaza que

actúa como agente detonante, la vulnerabilidad socioambiental es una condición que se construye, acumula y que se complejiza en el tiempo según los contextos culturales y de desarrollo de las sociedades. En ese sentido, pocas veces se asumen los costos que implican la desatención de alertas y la falta de manejo de situaciones de crisis como parte central del proceso. Según Romero y Maskrey (1993, p. 8), la vulnerabilidad de los pueblos se da: cuando se ha ido poblando terrenos que no son buenos para vivienda, cuando se han construido casas muy precarias y cuando no existen condiciones económicas que permitan satisfacer las necesidades humanas.

La vulnerabilidad vista como una condición objetiva de la sociedad está en permanente transformación, y es producto del proceso histórico de cambio en esa sociedad o en subconjuntos de esta. En ese sentido, la vulnerabilidad es un proceso, es decir que socialmente se va creando vulnerabilidad y no es solamente una condición o una eventualidad (Lavell, 1996, p. 18).

La vulnerabilidad puede entenderse como un factor interno de reacomodación y una construcción social, como un proceso o como disparador de nuevos efectos que afecta a una región y tiene magnitud global (ya que es parte de un sistema global).

La vulnerabilidad institucional se refiere precisamente a la débil e imprecisa respuesta social y ambiental que las distintas acciones institucionales dan a la comunidad. Puede tratarse de instituciones con funciones específicas para el manejo de riesgo como lo son bomberos, equipos de salud y de defensa civil, rescatistas, entre otros. Y, por otra parte, se encuentran las instituciones que no tienen formación en manejo de riesgo, pero sí juegan un rol importante por su inserción territorial y la tangencialidad de sus actividades.

Gobernanza y riesgo

La gobernanza se refiere a una serie de cambios que se han venido dando entre gobierno y sociedad para reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de esta última y su relación con el medio ambiente, lo cual es vital para proyectos de manejo del riesgo. Implica también la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales tal como las empresas, organizaciones de la sociedad civil, organismos financieros internacionales, entre otros, que han alcanzado en los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumentación de las políticas públicas y los servicios públicos, y también implica las nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de

servicios relacionados con el agua. “Este tipo de proceso requiere un cambio en la ciudadanía, que debe asumir un rol activo en la toma de decisiones. También requiere un cambio en la organización del Estado, que debe descentralizar el poder hacia las comunidades locales y/o a entidades públicas autónomas, de propósitos especiales. Asimismo implica que por fuera del Estado crece el número de organizaciones privadas y sociales que se hacen cargo de realizar las tareas públicas y que influyen de manera determinante en el sentido de dirección de la comunidad política y en las políticas” (Aguilar Villanueva, 2007, p. 114).

De esta forma, la gobernanza muestra la existencia de articulaciones de diferentes niveles de la estructura del Estado y su interacción entre las escalas del gobierno, redefiniendo las relaciones de trabajo entre el Estado y la sociedad civil. Por lo tanto, en un Estado donde se da un proceso de gobernanza, se pueden identificar estructuras, interdependencias e interrelaciones que articulan a múltiples actores, intereses y relaciones de poder hacia un fin sociopolítico: reducir las potenciales amenazas que pudiesen afectar a la comunidad y su territorio. Asimismo, y dado este proceso, el Estado puede ser identificado como un agente legitimador de los arreglos institucionales que reducen la vulnerabilidad ante desastres naturales, por medio de una red de política pública, para que las diferentes escalas de gobierno se articulen con diferentes actores y entidades público-privadas. Es preferible, cuando se habla de gobernanza, referirnos más allá de la gestión o manejo, conceptos ligados a la administración (Domínguez Serrano, 2011, p. 8).

Para otros autores como Bedoya-Prado y Ruiz (2009), la gobernanza y la gestión del riesgo como aporte al ordenamiento territorial son, sin duda, caminos por explorar que pueden tener un fin común: propiciar mejores condiciones y calidad de vida para la población, para tener ciudades o centros poblados menos expuestos a riesgos, mejor prevenidos y menos sujetos a la ocurrencia de desastres. La gobernanza en cuanto al área de manejo de riesgos requiere una fuerte capacidad institucional, recursos, formación y compromiso continuo por parte de los líderes del gobierno central (OECD, 2014, p. 2).

En esta línea, la gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa, en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas (Cerrillo i Martínez, 2005, p. 124). Es decir, se trata de un conjunto heterogéneo de organizaciones sociales e instituciones no gubernamentales cuyo rol y centralidad varían en íntima relación con el desempeño del Estado (Clemente, 2006, p. 128). De ahí la impor-

tancia del federalismo y/o la regionalización de participación de organizaciones sociales para fomentar la construcción de nuevas instituciones para la toma de decisiones, centrarse en relaciones horizontales entre las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, y poner énfasis en la coordinación y la cooperación entre las agencias de gobierno que participan en cada arena de la política pública (Ramírez *et al.*, 2009, p. 20).

Bajo esta mirada, los actores primarios y secundarios cobran importancia en el marco del plan de recuperación o reconstrucción, especialmente por las implicaciones que sus acciones tienen en el reordenamiento territorial. La identificación de los diversos actores institucionales es importante dentro de la gestión del riesgo, dado que son aquellos que han adelantado proyectos o acciones directas o indirectas, que impactan en la vulnerabilidad o no frente a la gestión integral del riesgo. Los actores están definidos por su papel discreto en el marco del proceso de gestión. La gestión del riesgo es una responsabilidad compartida que debe ser asumida por los distintos sectores públicos como privados involucrados en el desarrollo de una región. Dado que el riesgo es fruto de los propios procesos del desarrollo, la gestión de este debe incorporarse como una acción inherente a la propia planificación del desarrollo sectorial. Son además los sectores los que mejor conocen su exposición y vulnerabilidad y cuáles pueden ser las medidas más apropiadas para gestionar el riesgo (BID, 2015, p. 40).

Tal como lo planteara Domínguez-Serrano (2011, p. 8), la gestión y gobernanza del riesgo, en este caso ambiental, requiere mecanismos de coordinación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno, y ello implica:

- Acuerdos institucionales explícitos de fortalecimiento de interacciones del gobierno y sociedad.
- Fortalecimiento de las capacidades de todos los actores sociales.
- Participación de los actores sociales relevantes incluyendo los grupos vulnerables, promoviendo legitimidad y aplicación de los marcos políticos e institucionales.
- Información, transparencia en la gestión y la rendición de cuentas.
- Instrumentos económicos que favorezcan una gestión sostenible.

Por su parte, el BID, dentro de la definición de buenas prácticas, destaca que para lograr una apropiada gobernabilidad del riesgo de desastres se requiere de coordinación y articulación central de la política; definición de responsabilidades sectoriales; definición

de responsabilidades territoriales; evidencias de progreso en la implementación; y control, rendición de cuentas y participación.

Construcción metodológica de la trama institucional en el desastre

En este artículo se vuelve a explorar la vulnerabilidad de las instituciones durante las tres etapas del riesgo ocasionado en Sierras Chicas, 2015, que contemplan relaciones entre: institucionalidad, gestión institucional, dinámica de los sistemas, mapeo de actores sociales e indicadores de gobernanza en que se entiende a las instituciones por su territorialidad y la tangencialidad de sus actividades como protagonistas del escenario local. Para ello se propone como concepto operacional en este trabajo a la vulnerabilidad institucional, como un componente central para el análisis del desastre de Sierras Chicas. El desastre del 2015 puede dar luz a la necesidad de identificar cambios sustantivos en materia de adaptación socioterritorial al cambio climático. Interpelar y analizar los procesos institucionales nos contar con información para debatir nuestras prácticas de desarrollo y preparación para la adaptación a planes de acción al cambio climático, como también nos permite contar herramientas al momento de diseñar planes de gestión de riesgo acordes y en concordancia con la comunidad local en clave regional. La selección técnica del mapeo de actores sociales y los indicadores de gobernanza resultaron esenciales en la construcción de la investigación, que permite compartir en las conclusiones algunos resultados de su análisis.

El análisis de la institucionalidad, un componente central en la trama del desastre

Antes de avanzar, resulta necesario detenernos en dos aspectos que constituyen el análisis metodológico que hace a la definición de la vulnerabilidad en el caso de Sierras Chicas. Para ello, realizaremos un breve encuadre sobre la institucionalidad y su alcance conceptual, y sobre la gestión institucional, categorías que permiten interpelar y reconstruir el proceso de vulnerabilidad institucional para nuestro caso.

Institucionalidad

Cada organización reviste en sí un carácter de institucionalidad que se reconoce por el impacto que genera en territorio. Según el

derecho, en la Argentina, el instrumento del “instituto” es la constitución o regla determinante de algunas formas y métodos de vida o de enseñanza.

En rasgos generales, la sociedad se compone de diversas “instituciones sociales”. La manera en que estas agrupaciones definen sus objetivos determina el tipo funcionamiento en la sociedad. Las instituciones sociales tienen como propósito responder a alguna necesidad organizativa que plantea la comunidad. Así, estas instituciones definen sus conformaciones, eligen sus autoridades, determinan mandatos y poderes y gozan de reconocimiento jurídico y público.

Las organizaciones de la sociedad civil cuentan con: a) La capacidad de elegir sus propias autoridades y el tipo de gobierno, b) legitimidad jurídica y social, c) concurso público, d) representatividad de la sociedad civil y otras organizaciones, e) partidas presupuestarias propias o cedidas, f) reconocimiento por parte de organismos nacionales e internacionales, g) la capacidad de crear programas de capacitación específica.

De igual forma, las organizaciones sociales juegan un papel destacado a la hora de definir el equilibrio entre actividades productivas y no productivas; se relacionan de tal forma que las instituciones definen las reglas de juego en la sociedad, pero las organizaciones las van modificando de acuerdo con el contexto territorial.

Otra característica de las instituciones es la territorialidad y su representatividad. Por ejemplo, fue decisiva la actuación y la territorialidad de la Universidad Nacional de Córdoba. Sin embargo, esta casa de altos estudios no posee delegaciones en la región, pero sí viven allí muchos docentes, investigadores y empleados de la Universidad que aun sin representación acreditada, participaron activamente en la superación del desastre local. Por esta razón, las instituciones pueden desplegar territorialidad aun sin tener representatividad acreditada.

Gestión institucional

Otra de las características para identificar las vulnerabilidades es el tipo gestión institucional que asumen en los tres momentos del pre, durante y post desastre. La Universidad Nacional de Córdoba, a los pocos días de la crisis de febrero de 2015, emitió un comunicado con las líneas de investigación llevadas a cabo por un equipo de investigación del instituto de estudios ambientales en que se advertía la vulnerabilidad que sufría el territorio de Sierras Chi-

cas por un conjunto de factores ambientales sociales económicos demográficos y políticos. También se generó la red social Sierras Chicas en Río Ceballos que intentó generar un dispositivo socio-comunitario para la resolución de la primera etapa de la crisis. Este dispositivo fue generado por organizaciones como la Facultad de Psicología (UNC), la Secretaría de Salud Mental del Gobierno de la Provincia de Córdoba, reparticiones municipales y locales que regularmente atienden los servicios primarios de la salud, y salud mental. Por otra parte, como es el caso de la Universidad, es importante destacar que también la gestión institucional de las organizaciones puede asumir acciones y aplicación de políticas sin representatividad local, sin autenticidad de representación, pero sí como un dispositivo interinstitucional con acreditación social.

En la gestión institucional se entienden todos aquellos procedimientos que las organizaciones y reparticiones llevan a cabo para el afrontamiento durante las tres etapas de la crisis y para las que han sido entrenadas. Por ejemplo, las asociaciones de bomberos voluntarios tanto como los equipos de atención primaria de la salud son preparados y entrenados para atender las demandas sociales durante las emergencias por lo que se sobreentiende qué son las organizaciones con mayor reconocimiento y evidentemente las más solicitadas al momento de la crisis. Pero también, en nuestro caso existe otro grupo de instituciones que, si bien tienen injerencia ante la crisis, no participaron como organismos relacionados: las cooperativas de servicios. En gran parte del territorio provincial, los servicios públicos son suministrados por cooperativas de servicios locales. Estas organizaciones ofrecen servicios de electricidad domiciliaria, agua potable, telefonía fija y celular, televisión por cable y satelital, entre otros. El suministro eléctrico se conecta a la red provincial de provisión y distribución de energía eléctrica. Pero el servicio de suministro de agua potable normalmente es local. Eso significa que cada cooperativa de servicios –en convenio con el gobierno local o el gobierno provincial– recupera, trata y distribuye el agua potable para toda la comunidad. Las cooperativas de servicios son organizaciones que se valen de los servicios ambientales para transformarlos en servicios públicos. Normalmente, las cooperativas de servicios no se involucran institucionalmente ante una emergencia ambiental. Solo reconocen como responsabilidad el cumplimiento del servicio, y no su relación con las políticas organizativas de articulación territorial con otros actores civiles o públicos frente a la gestión del riesgo.

En esta línea metodológica, se entrevistó a diversos actores de cooperativas locales respecto al rol institucional que habían tenido durante la crisis de febrero 2015. En casi todos los casos, estas per-

sonas destacaron el corto período de tiempo en el que pudieron restablecer los servicios, ya que, según ellos, la única preocupación radicaba en que, si el servicio no llegaba a domicilio, el abonado podría interrumpir el pago. Respecto a la responsabilidad socioambiental, la mayoría de los entrevistados desconocía este enfoque que es avalado a nivel mundial por la asociación internacional de cooperativas en cuanto a que insta a estas instituciones a crear programas que favorezcan el enfoque socioambiental. En ese sentido, las cooperativas en su mayoría entendían que la responsabilidad socioambiental la llevaban a cabo a través de notas y publicaciones en sus boletines mensuales y que con eso se atendía a esta dimensión. En síntesis, la dimensión socioambiental para estas instituciones es básicamente un relato probablemente de moda pero que no está conectado con la práctica productiva de energía y el uso de servicios ambientales. Menos aún con el manejo de riesgo local regional global. En ese sentido, las cooperativas desconocen su rol frente al manejo del riesgo y entienden que es potestad solamente de los organismos de gobiernos.

Otro componente importante en esta trama del postevento fue la respuesta del sistema de salud. La atención primaria de la salud depende totalmente del gobierno local y se encuentra en coordinación con el gobierno provincial. Con ello, a pesar de ser un servicio público, la respuesta de atención primaria postevento no fue uniforme sino diferenciada según la capacidad desarrollada en la escala local. Esta complejidad local se incrementa en la respuesta de la defensa civil a través de las organizaciones de los bomberos voluntarios. Los bomberos en algunas localidades son un acto de organización voluntaria, y en otras localidades, son parte de la estructura orgánica del municipio.

Por otra parte, las cooperativas reconocen que en la atención a la emergencia los equipos de atención primaria de la salud y los bomberos son cuerpos sociales idóneos para dar respuesta ante el desastre, sin identificar que les compete como organización. Y por ello recurren a un discurso de tipo simplista para hablar del valor y la abnegación de estos trabajadores de primera línea en la atención del manejo de riesgo, sin más análisis. Y, de esta manera, no internalizan la corresponsabilidad de participación en la gestión integral del riesgo. Sin dudas que las cooperativas de servicios públicos de Sierras Chicas y de otros puntos del territorio provincial aún tienen mucho que aprender respecto a la incorporación de una visión socioambiental en el enfoque del manejo interinstitucional del riesgo local. El trabajo interinstitucional resulta necesario para generar dispositivos de atención eficiente de adaptación al riesgo.

Lo que pone en evidencia el desastre de Sierras Chicas sobre las organizaciones locales es que requieren un trabajo de visión colaborativa y articulación para la formulación de planes de acción. En este sentido, parece propicio rescatar el concepto de *gubernamentalidad*, ya que las formas de gestionar el ambiente y los recursos requieren de un cambio de mentalidad social y cultural. “La aplicación de la noción de ‘gubernamentalidad’ de Foucault al campo de las ciencias ambientales ha visto proliferar en las últimas décadas un enfoque que intenta comprender cómo los grupos de interés que se ocupan de la gobernanza ambiental despliegan múltiples estrategias dirigidas a conducir la conducta ambiental de las personas en las direcciones deseadas” (Hommes *et al.*, 2020, p. 11).

Por lo tanto, las organizaciones sociales y civiles pueden tener una actuación relevante en la adaptación al cambio climático por sus habilidades para:

- Crear capacidades, difundir y comunicar el conocimiento.
- Generar confianza y cooperación.
- Responder a los déficits de participación y representación en temas de cambio climático.
- Ser portavoz de las exigencias de los ciudadanos en torno a los derechos y las políticas públicas.
- Movilizar y empoderar a las comunidades, así como facilitar la organización de ciudadanos.
- Facilitar el diálogo entre las instituciones gubernamentales y las comunidades.

En otras palabras, la *performance* de la “gubernamentalidad foucaultiana” desarrollada en el evento ocasionó una mayor vulnerabilidad global, y una clara construcción social del riesgo. Aunque la actuación posterior e inmediata al desastre motivó la necesidad de implementar las instituciones como un sistema colaborativo que permitiese algunas futuras actuaciones frente a la adaptación al cambio climático. Del Valle Cárdenas *et al.* (2020) recupera el análisis de la dinámica de los sistemas y el mapeo de actores sociales —que contienen diferentes intereses como acciones—, dado que su actuación hace a la gobernanza ambiental en la gestión del riesgo.

Mapeo de actores sociales

La vulnerabilidad institucional en este estudio fue analizada a través de dos instrumentos teórico-prácticos: *mapeo de actores sociales* y *el standard de gobernanza*. El ejercicio de la identificación

de los actores en el territorio como mapeo social implica considerar la totalidad de las funciones asociadas a la actividad gubernamental y el universo de las entidades que lo integran; permite identificar grupos, redes sociales y potenciales sinergias sobre las que puedan apoyarse las estrategias de adaptación y contar con una visión sobre la institucionalidad y factibilidad, ya sea para el análisis o como política pública a implementar. En tanto que la gobernanza se expresó con mucha debilidad e incapacidad. Por lo que resulta necesario reflexionar críticamente sobre la gobernanza desde un abordaje moderno de la administración pública, donde todos los actores estatales puedan otorgar indicadores que apunten a la transparencia de un gobierno abierto e interinstitucionalidad (SIGEN, 2018, p. 7).

En este camino, la posibilidad de generar mapeo y mapas sobre el tema en cuestión nos permite detectar el factor humano e institucional de la cartografía que seguirá sin dudas el trazado de los actores en respuesta al manejo de situaciones de riesgo. Cada institución, en ese sentido, tiene cierta formación, tareas y funciones, localización y área de influencia y acción que nos permiten identificar la territorialidad y vinculación. Estos dos últimos factores pueden ser reales o virtuales y generan un mayor caudal de aportes en la construcción y diseño de mapas de riesgo.

El *Mapeo de Actores* (MA) es una técnica que busca reconocer actores clave de un sistema y que a la vez permite analizar e identificar sus intereses, su importancia e influencia sobre los resultados de una intervención. La sociedad misma está formada por un sistema complejo de componentes y dimensiones en continua interacción e interdependencia. Por lo que el cambio o mutación de alguno de esos componentes tendrá necesariamente un efecto en el resto de los componentes que conforman el sistema. Esta es una de las razones por las que se entiende que toda propuesta tendiente a impactar en un modelo de desarrollo dado precise necesariamente tener en cuenta las necesidades, intereses y perspectivas de los diversos actores sociales que directa o indirectamente se encuentran involucrados en dicha acción. Lo contrario en ocasiones conlleva riesgos, costos e impactos no deseados; así como también pérdida de oportunidades, tiempo, inversiones y confianza.

Así, analizar la realidad en esa complejidad y detectar los componentes relevantes de un tema, de una situación, de un conflicto o de un tema en particular se torna en desafío en sí mismo. Por lo que surge un instrumento fundamental que no permite avanzar ese camino y es el MA. Es una herramienta de gran utilidad para la gestión de proyectos de desarrollo especialmente en el momento de planificación. Se trata de producir esquemas para representar

la realidad social, comprenderla en su extensión más compleja posible y establecer estrategias de cambio para la realidad así comprendida. Por lo que permite crear de manera inmediata una referencia rápida de los principales actores involucrados en un tema o conflicto; y trasciende la mera identificación o listado de estos, para indagar e identificar sus capacidades, intereses e incentivos. También facilita distinguir áreas de acuerdo y desacuerdo; especialmente al detectar los canales de influencia entre ellos, identificando el esquema general de alianzas y coaliciones, acercamientos o alejamientos y los espacios de poder y las disputas de poder de los cuales participan. Permite también detectar acciones y objetivos expresados en torno a una situación concreta.

En el caso de esta metodología, fue necesario identificar las instituciones y sus diversos grados de actuación. En ese sentido, encontramos instituciones públicas, privadas y de gestión compartida o de gestión mixta. En Sierras Chicas y otras regiones del interior de la provincia, los servicios de atención primaria de la salud son netamente de gestión estatal; en el caso de los servicios de bomberos voluntarios, se produce también una gestión mixta entre los cuarteles locales y federaciones provinciales con cualquiera de los gobiernos, local, provincial o nacional.

Justamente aquí aparece otra clasificación de las instituciones: la articulación con los niveles de Estado. Los servicios de salud locales están articulados con el gobierno provincial en todo el territorio. Sin embargo, en el caso de las cooperativas y mutuales dependen directamente del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) como ente regulador del funcionamiento de estas instituciones. Las cooperativas y mutuales ofrecen servicios y productos de impacto local pero responde a la autoridad de aplicación INAES, a nivel federativo provincial o nacional. Ello puede significar que cualquier órbita de gobierno podría hacer convenios con las cooperativas a través de sus federaciones, pero a la vez estas dependen de la normativa nacional.

Sobre la gobernanza institucional en el postevento

Retomando nuestro caso a partir de la propuesta Domínguez-Serrano (2011), la gobernanza requiere mecanismos de coordinación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno de donde surgen algunas relaciones relevantes que hicieron a la gobernanza en el postevento. Tales como los que se desarrollan a continuación.

Acuerdos y acciones institucionales

La gobernanza económica se entiende como el conjunto de reglas sociales (acuerdos o arreglos institucionales) que determinan las formas de interacción entre los actores participantes en los diferentes eslabones de la cadena de valor. Los arreglos institucionales configuran sistemas que marcan un patrón de gobierno de cada cadena (García Jiménez y Gandlgruber, 2014, p. 26). Es importante poner atención a la dimensión territorial y a los límites políticos administrativos bajo los cuales se establece competencias y por tanto actuaciones sobre el territorio. Domínguez Serrano (2011) nos plantean las diversas coaliciones, alianzas, movimientos ciudadanos, grupos de trabajo, redes y convenios de cooperación por ejemplo en asuntos relacionados a la gestión del agua, así como los espacios de encuentro, deliberación y consenso entre grupos empresariales, gubernamentales o civiles favorecen el intercambiar información, conocimientos y experiencias, pero sobre todo, el diálogo. Es esta dimensión del diálogo la que aparece en la escena del postevento.

El primer acuerdo interinstitucional sobre manejo de riesgo es el Comité Técnico de la Cuenca del Río Saldán, fue firmado en la ciudad de Córdoba el 16 de julio de 2015, integrado por representantes de la Secretaría de Recursos Hídricos y Coordinación, de la Secretaría de políticas de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, representantes de los municipios de la Cuenca, a través de sus vecinos, miembros del municipio y asesores técnicos de Unquillo, Río Ceballos, Mendiolaza y Villa Allende, representantes de la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Tecnológica Nacional, el Instituto Nacional del Agua (INA) y del Sistema Telemétrico CIRSA (SAYCC, 2015, p. 8). En ese momento inicial, la Secretaría de Recursos Hídricos y Coordinación en primera instancia propuso la construcción de 166 microembalses en Sierras Chicas como medida precautoria en un proceso que involucraba al menos cinco etapas. En la primera etapa, la remodelación del Dique la Quebrada en el tramo urbano de la localidad de Río Ceballos; en la segunda etapa, sobre la Cuenca arroyo Unquillo antes de la desembocadura en el río Ceballos; en la tercera, en el nacimiento río Saldán, confluencia Unquillo con río Ceballos; en la cuarta, la construcción de microembalses, y en la quinta, sobre el arroyo Saldán. El acuerdo pretende seguridad al bosque y protección a las cuencas altas de los ríos y arroyos, ante el avance de la urbanización, los incendios, el desmonte para ganadería y nuevas urbanizaciones, así como los proyectos de trasvase de cuenca (Chiavassa y Ensabella, 2016, p. 1).

Sin duda, esta experiencia ha dejado la puerta abierta para la transparencia del uso del agua y los movimientos sociales que se van identificando con su territorio y vulnerabilidades, asumiendo un papel activo.⁴

Fortalecimiento de las capacidades de todos los actores sociales

Como resultado de la tragedia, en diciembre de 2015 se modificó la estructura orgánica y se creó la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático y Catástrofes dependiente del Ministerio de Gobierno, y como responsable se nombró al comisario retirado Claudio Vignetta, Técnico superior en Seguridad Pública y licenciando en Seguridad Pública. Dentro del área se creó el Programa de Capacitación y Asesoría Técnica de Gestión de Riesgos, que brinda capacitación teórica y de conceptualización, desarrolla una serie de ejercicios teóricos y prácticos que permiten dimensionar la realidad local para el afrontamiento de las emergencias y desastres, la cual culmina con la aplicación de un simulacro donde participan todas las fuerzas vivas locales y regionales (SGRCyC, 2016, p. 18). En un tercer estadio, propone la autoevaluación asistida, de manera que mediante la puesta en común y participativa de los involucrados mediante una plantilla, se genera un documento final, denominado “Documento Base”, el cual, define y deja plasmado a modo de diagnóstico la línea base desde la cual cada localidad participante pueda seguir avanzando en torno a la implementación y proceso de la gestión de riesgos a nivel local. Este programa pretende fortalecer las capacidades de los actores sociales convocando a equipos técnicos y profesionales locales y instituciones de la sociedad civil para la organización formal del equipo de técnico encargado de los estudios necesarios en la gestión local integrada para riesgos de desastres con capacitación continua del grupo técnico en diversos aspectos de la gestión de riesgos y formación de multiplicadores sociales. Durante la presentación del programa en Villa Carlos durante 2016, Marcelo Zornada, director del Plan Provincial de Manejo del Fuego, comentó: “Esta es una estrategia que viene del gobierno de la Provincia de Córdoba a través de la Secretaría de Gestión de Riesgo y Cambio Climático en conjunto con la Municipalidad de Carlos Paz. El propósito fue comenzar con una estrategia para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, que está muy relacionado con el cambio climático y todo lo conlleva la emergencia en cada una de las localidades de Córdoba” (Info Carlos Paz, 2017, p. 1).

⁴ Un reciente trabajo sintetiza algunos de estos aspectos mencionados sobre el lugar y la identificación de los movimientos sociales frente al agua y los servicios ambientales. Por ejemplo: Chiavassa, Ensabella y Deón (2017).

Actores sociales relevantes y grupos vulnerables. Legitimidad

Tanto las autoridades, como los demás actores, tuvieron que aprender a generar procesos participativos en la toma de decisiones que proporcione transparencia de las acciones para la reparación y prevención. Es decir, pasar de la consulta a otros grados de participación, según la decisión concreta. Lo que no puede ser es que la participación se dé solo al final, cuando las decisiones han sido tomadas por actores gubernamentales, y se realiza este ejercicio para “dar cierta legitimidad”. Según Bedoya Prado, la ley tiene que reconocer más formas de participación, regularlas y establecer los criterios sobre los cuales se ejercerá, pues un marco claro favorecerá la inclusión, la participación y garantizará que se tomen en cuenta las opiniones que surjan de este proceso (Bedoya Prado y Ruiz, 2011, p. 13). En esta línea, la creación de la Red Social de Sierras Chicas y el envío de profesionales del Colegio de Psicólogos a territorio constituyeron un primer paso de acción hacia la participación pos-desastre. De alguna manera, estas acciones respondían a la síntesis de Santini (2016): “La participación comunitaria como el trabajo organizado y solidario, son de sumo valor ya que mitigan el miedo, el descontrol, la confusión, la incertidumbre e inestabilidad de la población damnificada y más vulnerable o vulnerada, y facilita la implementación de sus recursos vinculares” (Santini, 2016, p. 28).

Información, transparencia y rendición de cuentas

Curiosamente, una semana antes del temporal del 2015, el gobierno provincial publicaba que de acuerdo a la necesidad de dar respuesta oportuna y eficiente a los requerimientos de la sociedad, desde el Estado provincial en todo lo relacionado con los institutos generados por la ley 10.155 y su decreto reglamentario 305/2014, por una parte, y por la otra los previstos en la ley 8614 en lo que respecta a obras y servicios públicos brindados por la provincia, se llevaba a cabo la modificación de los índices para la adquisición de bienes y servicios delegando al ministro de Infraestructura y ministro de Agua, Ambiente y Servicios Públicos el ejercicio de las facultades acordadas para contratar en forma directa en los casos y por las causales que la misma ley prescribe, por hasta un monto equivalente al Índice Seiscientos Veinticinco (625), delegación que tendrá vigencia para el presente ejercicio financiero (Prensa Gobierno de Córdoba, 2015, p. 1). No obstante, el 11 de marzo se ponía en marcha el Fondo de Emergencia por Inundaciones como cuenta especial con afectación total y específica a reparar daños

derivados de las inundaciones que afectan el territorio provincial, sea para la asistencia a damnificados o para reconstrucción de la infraestructura (PLU, 2015, p. 1) con el Ministerio de Gestión Pública como encargado de la administración del Fondo de Emergencia por Inundaciones y la asistencia de la Secretaría de Control y Auditoría, la cual centraliza los requerimientos de los ministerios de Agua, Ambiente y Servicios Públicos, de Infraestructura, y de Desarrollo Social. Este dispositivo legal permitió la implementación del Portal de Compras Públicas (o Subastas, como fue conocido en el momento) y de manera electrónica. Cabe destacar, que las licitaciones públicas para la contratación de bienes y servicios pueden llevarse a cabo de manera totalmente electrónica, utilizando tecnologías de información y comunicación que permitan aumentar la eficiencia de los procesos a la hora de contratar con el Estado provincial, generando una mayor participación, oposición y transparencia en los procesos de compras y contrataciones, y facilitando el acceso de la sociedad a la información (Gobierno de Córdoba, 2015, p. 1). Para el caso de Sierras Chicas, la gestión postevento se materializó en el Portal de Compras Públicas.

Instrumentos económicos

La acción de los gobiernos no solo debe reducirse al uso de instrumentos regulatorios, por el contrario, estos se complementan con otros instrumentos sean económicos y/o de incentivos. Esto permite, por ejemplo para la gestión del agua, una gama de instrumentos amplia para ser adaptada en los países de la región, cuidando de no entrar en confrontación con el valor simbólico que se da al agua. Bien diseñados, pueden coexistir en aras de proteger los recursos hídricos (Barrantes, 2017, p. 4). Dentro de las medidas económicas de incentivos, el banco oficial de la provincia de Córdoba, Bancor ofreció créditos con condiciones preferenciales: tasas de interés fijas y en pesos, y subsidio por parte del Estado provincial para personas que perdieron sus casas, algunas industrias sus producciones y la actividad agropecuaria. La asistencia se destinó a personas físicas o jurídicas afectadas por el daño total o parcial en sus explotaciones industriales, comerciales o de servicio con tasa de interés 0% (cero) para el cliente durante las primeras 12 cuotas, ya que el gobierno provincial subsidia la tasa del 12,00% TNA (Bancor, 2015, p. 12). Según los datos publicados sobre los fondos a damnificados, se concentran en el Este provincial, respondiendo a las principales zonas de las inundaciones: departamento San Justo, el departamento Colón, y la cuenca media del Calamochita, en el departamento Unión.

A modo de conclusiones. De la vulnerabilidad institucional a la vulnerabilidad política

Las influencias teóricas críticas de Beck (1993) a nivel internacional y Wilches Chaux (1993) en la escala latinoamericana, nos han hecho cuestionar la vulnerabilidad como producto de una desigual relación social y cultural del riesgo. La reconstrucción de la vulnerabilidad institucional nos permitió, a la distancia, analizar la trama oculta de las interrelaciones institucionales y su papel en la gestión del desastre; pero también nos permitió abrir el debate sobre el impacto político en el territorio que desencadenó la tragedia.

De la vulnerabilidad de las instituciones en la escala local se desprenden en nuestro caso dos frentes, solidarios y complementarios entre sí. La vulnerabilidad interna, que se refiere a todos aquellos factores de riesgo que dejaron expuestas a las instituciones locales en forma directa o por defecto e ineficiencia de su estructura o por la falta de planeamiento. Mientras que la vulnerabilidad externa de las instituciones puede entenderse a través de los flancos o espacios que fueron ocupados por otras organizaciones civiles resilientes debido a la desorganización de la gestión pública. Esta última característica fue la que predominó en todo el proceso del desastre, la desorganización y la débil articulación interinstitucional y sectorial.

La respuesta del Estado, durante y postevento, en sus diversas escalas de actuación se hizo presente, pero de manera heterogénea. Las políticas como acciones de remediación y mitigación, si bien fueron tardías, tuvieron diferentes tipos de respuesta para atender a los reclamos sociales. Por otra parte, fue visible que un gran número de actores sociales e institucionales desconocían la complejidad de la dimensión ambiental del manejo de riesgo, y que esta situación desencadenó en una vulnerabilidad global y en la consumación del desastre de Sierras Chicas. En este contexto de vulnerabilidad global, resultó un factor crucial la vulnerabilidad institucional en sus diversas escalas de actuación.

Para concluir con nuestro análisis posttemporal de Sierras Chicas, podemos identificar algunas ideas centrales:

a) Se identificó la recurrencia de un enfoque tecnocrático por parte de algunos actores sociales que pensaban que el fenómeno meteorológico tuvo su principal y única causa en las precipitaciones sin precedentes. Sin cuestionar otro tipo de vulnerabilidad y colocando la causalidad física como el único componente decisivo del desastre. Quedando otros procesos y organizaciones por fuera de la construcción del riesgo. De esta manera el colapso territorial

provocado por el desastre se lo asumía como un hecho natural imposible de modificarse socialmente. En el fondo, la explicación era entendida como orden netamente externa y natural.

b) Desde otra posición interpretativa, algunos actores sociales cargaron toda la responsabilidad del desastre a las instituciones de los gobiernos locales y el gobierno provincial. Si bien la comunidad no contaba con una información suficiente sobre las capacidades y competencias en la gestión del riesgo que debieron asumir las instituciones públicas y privadas, sí se pudo identificar otro tipo de causalidades en materia de intervención urbana vinculadas a la débil o ausente ordenación territorial. Por ejemplo, la habilitación de barrios privados en la ladera de montaña, generando una reciente ocupación de suelo con una intensa deforestación, sin adecuación y ordenación que exige la singular topografía, frente a otros factores como la mayor recurrencia de los eventos extremos, entre otros.

c) Esta segunda postura se convirtió en el vocero de la confrontación de proyectos políticos, que reclamaban políticas de actuación concretas sobre el territorio. La vulnerabilidad institucional se reflejó en una vulnerabilidad política, que quedó reflejada en las siguientes elecciones locales. Así pasamos de la vulnerabilidad institucional –en el durante y postevento– a la vulnerabilidad de políticas. Los ciudadanos en sus votos exigen nuevos roles en todos los niveles del Estado frente a la adaptación y mitigación al riesgo.

d) A partir del episodio de Sierras Chicas, la comunidad participa y reclama otro tipo de políticas territoriales y ambientales que puedan estar preparadas para la gestión del riesgo, tomando como criterios la sostenibilidad y la especificidad que nos demanda la adaptación al cambio climático bajo la expresión de los eventos extremos. Se promovieron procesos de construcción y manejo de riesgos participativos e intersectoriales. Todos los actores e instituciones que tengan relación directa e indirecta en intervenir y tomar servicios como bienes ambientales tienen que contar con una activa participación en los planes de gestión para disminuir los efectos nocivos de potenciales amenazas como por ejemplo mitigar el impacto negativo de las recientes urbanizaciones privadas en la dinámica de las laderas.

e) Hay otras situaciones que siguen quedando en la zona gris. Las cooperativas de servicios públicos son el ejemplo más contundente de algunas actividades incompletas frente a los objetivos del desarrollo sostenible. A pesar de las denuncias, se continúan aceptando viejas prácticas como los finales de obras para la extensión de servicios sin incluir el Acta de Impacto Ambiental, instrumentos básicos en la ordenación ambiental del territorio.

g) Como adaptación a futuros escenarios, las organizaciones pudieron crear mesas interinstitucionales superadoras del viejo sistema de Juntas de Defensa Civil. Se generaron nuevos desafíos sociales como el diseño de sistemas integrados e integrales de manejo de riesgo en la región. Un ejemplo de los cambios positivos ha sido la participación de las administraciones que se articulan en una red de organizaciones locales con representatividad local-regional. Hasta el evento del 15 de febrero de 2015, el Gobierno de la Provincia de Córdoba contaba con las reparticiones de Dirección de Emergencia Civil y Dirección de Emergencias Sociales como los únicos órganos responsables de brindar auxilio ante situaciones de desastres y emergencias. Desde entonces hasta la actualidad, estos eventos, ya sea entendidos como de origen natural, climático, productivo o ambiental han llevado a la creación de nuevos organismos con mayor especificidad para modificar a las vulnerabilidades conocidas y mitigarlas.

Finalmente, la principal contribución de este trabajo ha sido poner en discusión la complejidad de la vulnerabilidad global y la vulnerabilidad institucional, siendo estas las principales fases constitutivas del desastre de Sierra Chica. Resulta oportuno remarcar la necesidad de la promoción e inclusión de una cultura preventiva y participativa como principal eje de cambio. Cultura que permita repensar estrategias territorializadas de actuación, de forma continua, que involucren tanto las medidas estructurales como las no estructurales. Dentro de estas últimas, que implique el fortalecimiento de la articulación institucional y su vinculación con otros actores o redes sociales en la formulación de planes de acción pensados desde la adaptación ambiental local al cambio climático.

Referencias bibliográficas

- Agüero Gioda, C. *et al.* (2019), “Lo que el río nos dejó... sensaciones presentes por vivencias pasadas/¿futuras? Inundaciones en Sierras Chicas”, *Crítica y Resistencias. Revista de Conflictos Sociales Latinoamericanos*, N° 8, pp. 114-123.
- Aguilar Villanueva, L. (2007), *Gobernanza y gestión pública*, Madrid, Fondo de Cultura Económica de España, “El concepto de gobernanza”, pp. 21-51.
- Bancor (2015), *Reporte de Responsabilidad Social 2015*, Córdoba.
- Barrantes, A. (2017), *Herramienta de análisis para la vinculación de la protección social con las estrategias de gestión de riesgos de desastres y adaptación al cambio climático*, Nueva York, UNICEF.

- Beck, U. (1993), "De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo. Cuestiones de supervivencia, estructural social e ilustración ecológica", *Revista de Occidente*, N° 150, pp. 19-40.
- Bedoya Prado, A. y J. Ruiz (2009), "Forma de gobernanza frente a la gestión del riesgo. Estudio de caso sector de Nueva Esperanza", *Perspectiva Geográfica*, vol. 1, N° 13, Bogotá, pp. 143-164.
- BID (2015), *Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en la Gestión de Riesgo de Desastre*, Washington.
- Carballo, C. T. (2001), "Inundación, degradación urbana y construcción social del riesgo", *Revista Geográfica*, N° 129, pp. 95-110.
- (2014), "El mapa del agua: entre inundaciones y sequías", *Estudios Rurales*, vol. 4, N° 7.
- y S. Goldberg (2014), *Comunidad e información ambiental del riesgo: las inundaciones y el río Luján*, Luján, Editorial Dunken.
- Carbone, M., M. C. Piccolo y B. V. Scian (2004), "Análisis de los períodos secos y húmedos en la cuenca del Arroyo Claromecó, Argentina", *Papeles de Geografía*, N° 40, pp. 25-35.
- Carbone, M., C. F. Fornerón y M. C. Piccolo (2015), "Impacto de los eventos de sequía en la región de la cuenca hidrográfica de la laguna Sauce Grande (provincia de Buenos Aires, Argentina)", *Investigaciones geográficas*, N° 63, pp. 131-142.
- Cerrillo i Martínez, A. (coord.) (2005), *La gobernanza hoy*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chiavassa, S. y B. Ensabella (2016), "Sierras Chicas después de la inundación de 2015", *Al Filo*, N° 53, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- y J. U. Deón (2017), "Territorialidades en conflicto y acciones colectivas: las luchas por el agua en Sierras Chicas, provincia de Córdoba, Argentina", *Agua y territorio*, N° 10, julio-diciembre, pp. 43-57.
- Clemente, A. (2006), "La participación como enfoque de intervención social", en Rofman, A. (coord.), *Participación, políticas públicas y territorio*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 119-136.
- Del Valle-Cárdenas, B., O. Valdés-Rodríguez, C. Conde y L. Zavaleta-Lizárraga (2020), "Las organizaciones de la sociedad civil y su papel en la adaptación al cambio climático en México", *RMIE*, octubre-diciembre, vol. 25, N° 87, pp. 1149-1182.
- Domínguez Serrano, J. (2011), *Buena Gobernanza para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*, México, OAS.
- García Jiménez, H. y B. Gandlgruber (2014), *Gobernanza y acuerdos institucionales en las cadenas del frijol y del maíz en Centroamérica*, México, Cepal.
- Gobierno de Córdoba (2015), "Ahora las licitaciones del Gobierno de la Provincia de Córdoba son electrónicas", <<http://compraspublicas.cba.gov.ar/ahora-las-licitaciones-del-gobierno-de-la-provincia-de-cordoba-son-electronicas/>>.
- Info Carlos Paz (2017), "Plan de Gestión de Riesgo para Desastres: Co-

- menzó la capacitación”, <<https://www.infocarlospaz.com/plan-gestion-riesgo-desastrescomenzo-la-capacitacion/>>.
- Hombres, L. *et al.* (2020), “Gubernamentalidades del agua: la conformación de los territorios hidrosociales, los trasvases de agua y los sujetos rurales-urbanos en América Latina”, *A&P Continuidad*, vol. 7, N° 12, pp. 10-29.
- Lavell, A. (1996), *Estado, sociedad y gestión de los desastres. En busca del paradigma perdido*, Lima, La Red.
- Natenzon, C. (1995), *Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre*, Buenos Aires, Flacso.
- OECD (2014), *Recomendación del Consejo sobre la Gobernanza de Riesgos Críticos*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Pereyra, A., C. Carballo *et al.* (2012), “Riesgos Ambientales del siglo XXI. Una aproximación conceptual a los eventos extremos: sequías e inundaciones”, 6° Coloquio Geográfico sobre América Latina, “Las nuevas configuraciones territoriales latinoamericanas desde una perspectiva geográfica”, Paraná.
- PLU (2015), *Fondo de Emergencia por Inundaciones*, Córdoba.
- Prensa Gobierno de Córdoba (2015), <prensa.cba.gov.ar>.
- Ramirez, F., F. Ghesquiere y C. Costa (2009), *Un modelo para la planificación de la gestión del riesgo de desastre en grandes ciudades*, Panamá, <<https://www.eird.org/plataforma-tematica-riesgo-urbano/recopilacion-de-articulos/francis-ghesquiere.pdf>>.
- Romero, G. y A. Maskrey (1993), *Los desastres no son naturales*, México, Red de Estudios Sociales en Prevención.
- Santini, O. (2016), “Emergencia y Desastre, Gestión Psicosocial del Riesgo”, *Revista Nuestra Ciencia*, N° 13, “Catástrofes y situaciones psicosociales de emergencia y crisis”, Córdoba, Colegio de Psicólogos de la Provincia de Córdoba, pp. 71-88.
- SAYCC (2015), *Acta Acuerdo Comité Técnico Río Saldán*, Córdoba, SAYCC.
- SGRCYC (2016), *Capacitación de Gestión de Riesgo*, Córdoba, Gobierno de Córdoba.
- SIGEN (2018), *Mapa de Riesgos del Sector Público Nacional*, <<https://www.sigen.gob.ar/pdfs/normativa/Mapa-de-Riesgos-2018-SPN.pdf>>.
- SINAGIR (2020), <<https://www.argentina.gob.ar/ciencia/sact/gestion-del-riesgo/protocolos>>.
- Wilches Chau, G. (1993), “La vulnerabilidad global”, en Maskrey, A. (comp.), *Los desastres no son naturales*, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, pp. 11-44.

[Recibido el 17 de noviembre de 2020]

[Evaluado el 22 de marzo de 2021]

Autores

Marcelo Gutiérrez es magíster en Ambiente y Desarrollo Sustentable egresado de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Asesor parlamentario en la Comisión de Energías Renovables 2007/2011, Cámara de Diputados de la Nación. Representante del Ministerio de Desarrollo Social de Córdoba en el Consejo Asesor del Cambio Climático como jefe del Área de Comunicación de Programas Socio Ambientales. Actualmente, director de Comunicación y Medios Digitales, y asesor de la Comisión de Gestión Ambiental y Sostenibilidad del Concejo Deliberante de Córdoba.

Publicaciones recientes:

- (2019), *Manejo Integrado del Riesgo Psicosocial. Una experiencia interinstitucional*, Ministerio de Desarrollo Social / Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Córdoba / Equipo de Gestión Psicosocial del Riesgo.
- (2019), “Claves de Vulnerabilidad institucional en la gestión local del riesgo: análisis del temporal de Sierras Chicas en 2015”, V Congreso Internacional y VI Encuentro de la Red Latinoamericana de Psicología en Emergencias y Desastres.
- (2020), *Hacia el Parque de la Diversidad. El proceso de reconversión del Zoológico Municipal*, Dirección de Comunicación y Medios Digitales, Secretaría General de Coordinación del Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba.

Cristina Teresa Carballo es doctora en Geografía Social por la Université Du Maine, Francia, con mención de honor. Obtuvo el posdoctorado en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora titular ordinaria del Departamento de Ciencias Sociales en la UNQ. Es directora de la Licenciatura en Geografía-UNQ. Investigadora del Centro de Desarrollo Territorial, UNQ.

Publicaciones recientes:

- y M. Lacabana (2018), “Fragilidad ambiental y paisajes diferenciados en Villa Itatí (Quilmes)”, en Vidal Koppmann, S. (comp.) (2018), *Dinámica socio-espacial de regions metropolitanas. Claves para el análisis de un fenómeno complejo*, Buenos Aires, IMHICHU / Conicet, pp. 91-118.
- y M. R. Batalla (2018), “Territorios de agua y paisajes de biodiversidad social en Pilar, Buenos Aires (Argentina)”, en Zaar, M. y H. Capel (coords.), *Las ciencias sociales y la edificación de una sociedad postcapitalista*, Barcelona, Universidad de Barcelona / Geocrítica. Disponible en <<http://www.ub.edu/geocrit/XV-Coloquio/CarballoBatalla.pdf>>.
- (2020), “No solo se trata de barbijos. Debatir el cuerpo urbano en tiempos y espacios de pandemia”, *Sociales y virtuales*, UNQ, en prensa.

Cómo citar este artículo

Gutiérrez, Marcelo y Cristina Teresa Carballo, “Repensando la vulnerabilidad ambiental e institucional. El caso del desastre de Sierras Chicas (2015), Córdoba (Argentina)”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 40, primavera de 2021, pp. 31-54, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/602-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-40.html>>.

SELVA SENA, VICTORIA VIDAL, SILVIA POLINELLI,
MÓNICA COPELLO, MERLINA MARTÍNEZ, FERNANDO
MARTINICORENA*

Las transformaciones subjetivas en prácticas de los emprendimientos sociales de salud mental comunitaria

“CUANDO EL TRABAJO CONSTRUYE SALUD”

Introducción

Los cambios estructurales producidos en los últimos años del siglo XX nos colocan en la denominada “nueva cuestión social” (Rosanvallon, , 1996), que señala que las aceleradas transformaciones económicas y sociales de nuestro tiempo habrían reemplazado el problema central de la explotación en la sociedad industrial por la problemática de la exclusión social, asociada esta al crecimiento de la desocupación y precarización laboral, una vertiginosa distribución regresiva del ingreso y el aumento significativo de la pobreza y de las desigualdades sociales. Estas transformaciones ponen en discusión los principios organizadores previos de los lazos sociales y de la concepción de los derechos sociales, emergiendo de dichas problemáticas de exclusión un malestar psicosocial más profundo vinculado a las sensaciones de pérdida de identidad y sentido de pertenencia social, fragilidad vincular e incertidumbre sobre el futuro.

* Colaboradores del artículo:
Sabrina Belfi, Lorena Alegre,
Victoria Araujo, Natalia Carballo,
Paula Richart, Dalila Sansón.

En la Argentina, así como en otros países, se encuentra en las empresas sociales una estrategia de acceso al trabajo como dispositivo de salud mental de modalidad alternativa al manicomio en oposición a la lógica de manicomialización de la atención de personas con padecimiento mental, y con el objetivo de promover la integración social.

Desde el proyecto de investigación “Emprendimientos sociales y salud comunitaria”, de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), nos planteamos una reflexión sobre los procesos de transformación subjetiva que se dan en relación con la participación en emprendimientos socioproductivos y en empresas sociales particularmente de salud mental comunitarias.

Posicionadxs desde una perspectiva de *ecología de saberes* (De Sousa Santos, 2010) en los espacios de economía social y solidaria (ESS), y más precisamente en el área de empresa social desde la cual investigamos, nos planteamos el ejercicio epistemológico de construir conocimientos a partir del diálogo entre voces y saberes heterogéneos para propiciar la justicia, la democracia y la solidaridad cognitiva. De esta manera, cuestionando la racionalidad monocultural y su producción de ausencias valoramos una pluralidad de formas de expresar lo verdadero, lo bueno y lo bello, los saberes ancestrales, las estrategias territoriales y comunitarias.

Por esta razón, en nuestra metodología de trabajo, partimos de las voces de los grupos de emprendedorxs entrevistadxs como una fuente de información privilegiada a la cual se aplica un procedimiento de codificación que nos permite construir una teoría en base a los saberes que circulan en sus discursos y prácticas. Estos datos construidos a partir del diálogo con los actores se ponen, a su vez, en diálogo con la teoría validada por la academia en una relación de horizontalidad y complementariedad. Actorxs y autorxs con distintos saberes construyendo un nuevo conocimiento.

En este sentido, lxs emprendedorxs con quienes trabajamos no son consideradxs objetos de la investigación sino sujetxs de la experiencia. Pensamos con Freire (1970) que en la dialogicidad y el encuentro de saberes se quiebran los argumentos de autoridad de quien educa (investiga en este caso). Nuestra construcción de conocimiento no será producto de una reflexión en abstracto sino en función del vínculo con lxs sujetxs que participan de los emprendimientos sociales con sus prácticas y contextos.

Apuntamos a reflexionar sobre las características de la empresa social (Ems) como un dispositivo de cuidado solidario, entendiendo que la enfermedad mental suele implicar exclusión social con efectos sobre el sentido de pertenencia a la comunidad.

Puntos de partida

Dentro del programa de investigación “Alcances y desafíos del desarrollo territorial”, de la UNQ, dirigido por el doctor Carlos Fidel, e integrado por nueve proyectos de investigación, el proyecto “Emprendimientos sociales y salud comunitaria”, dirigido por la doctora Selva Sena, está trabajando en torno a la reflexión sobre las transformaciones subjetivas en las empresas sociales de salud mental en economía social y solidaria en el marco de la UNQ y en la línea de cooperación, empresa social (EmS) y salud.

Este equipo de investigación se asienta en la experiencia desarrollada desde el proyecto “Construyendo redes emprendedoras en economía social” (CREES) de la UNQ, el cual promueve procesos integrales de formación para la ESS, como así también de extensión, transferencia e investigación buscando desarrollar acciones participativas de construcción colectiva de conocimientos.

Según Pastore (2010, p. 3):

[...] la economía social y solidaria (ESS) se constituye por identidades u organizaciones que realizan actividades económicas (es decir, de producción de bienes o servicios, incluyendo las actividades financieras), pero cuya principal finalidad se orienta al bienestar humano y que al mismo tiempo contemplan elementos organizativos de autogestión asociativa y democrática, así como de vínculos solidarios con su comunidad de pertenencia.

Dentro de las trayectorias empíricas de la ESS, desde el presente proyecto venimos trabajando con los emprendimientos socioeconómicos en clave de “empresa social” que se caracterizan por haber sido desarrollados de manera diferencial a la típica empresa capitalista. La diferencia que hacemos entre lo que llamamos emprendimientos socioeconómicos y empresa social es que, los primeros, son prácticas efectivas en espacio de producción económica y decisiones colectivas mientras que la empresa social se vislumbra como estrategia de ampliación de derechos a la que apuntan estos.

Nos proponemos estudiar, como ya señalamos, las transformaciones subjetivas que ocurren en el marco de las experiencias de cooperación social, con el fin de identificar y comprender los elementos que condicionan su expansión así como aquellos tendientes al fortalecimiento del campo de la ESS.

A lo largo de estos últimos años, en instancias de acercamiento y conocimiento, se ha podido generar, en diferentes espacios institucionales, educativos y de organizaciones el debate y la reflexión sobre la empresa social como una estrategia en la cual las personas

acceden a la construcción de espacios más democráticos estableciendo otro tipo de relaciones sociales y económicas. La EmS, en tanto estrategia de cuidado solidario, involucra una dinámica colectiva, lleva implícita la participación activa de las personas de la comunidad. En ella se comparte una necesidad o propósito, involucra reglas de poder compartido por los distintos actores y conlleva un proceso de gestión democrática que parte de un objetivo explícito de servicio a una comunidad o colectivo.

Las diversas trayectorias empíricas de la ESS están enraizadas en los territorios ya que, como sostiene Altschuler (2013), los fenómenos sociales no se producen en el vacío, suceden en una dimensión espacial, en entramados socio históricos concretos, atravesados por relaciones de poder, es decir, en determinados *territorios*.

Becattini (1992), pionero de la perspectiva del desarrollo endógeno, sostiene la importancia no solo de los recursos naturales o la infraestructura material de un territorio sino los lazos sociales, las costumbres, las pautas culturales y lo que se denomina “densidad institucional”. Es decir, los recursos intangibles que se plasman en acciones que favorecen el desarrollo de una territorialidad comprendida en su complejidad.

Pensar el territorio, entonces, será identificar una historia, una identidad, una trama de relaciones atravesadas por una multiplicidad de dimensiones que incluyen lo social y lo subjetivo, pero también lo jurídico, lo político, lo económico.

En este sentido, es importante considerar el territorio en el cual se desarrollan los emprendimientos socioproductivos con los cuales trabajamos ya que se encuentran en diferentes puntos del país, respondiendo a regulaciones y particularidades territoriales diversas. Entendiendo que en la estrategia de la empresa social su inserción territorial es clave en pos de su desarrollo económico mediante su inclusión en el mercado y social visibilizando diversas causas de reivindicación de derechos.

El cooperativismo y las empresas sociales de salud mental (ESSM) están trabajando en la generación de nuevos y mejores servicios de proximidad, complementando al Estado en la provisión de cuidados así como proveyendo de empleo digno a sectores vulnerables y excluidos. Favorecen así el cumplimiento y ampliación de derechos y la democratización de las políticas sociales en la medida en que la sociedad civil organizada (a través de la ESS) participa también en la cobertura de necesidades colectivas.

El equipo de investigación de este proyecto se propone profundizar el análisis y la investigación en esta temática, en articulación con actores socioeconómicos del territorio con los cuales se viene trabajando.

Algunos conceptos de los que partimos

En nuestro proyecto trabajamos con una concepción de *salud* en línea con lo que planteara el doctor Ferrara (2008), es decir, como parte de cada una de las cosas del mundo en las que están las personas “y el amor directamente metido” (p. 5). La salud, como solución del conflicto, separa su definición de la tan mentada *completo estado de bienestar físico mental y social* surgida de los organismos internacionales de salud. El mencionado autor señala que quienes resuelven conflictos están sanos porque esa resolución les permite alcanzar el óptimo vital para la construcción de la felicidad.

En este punto, es interesante ya que tanto desde la perspectiva de la ESS en general, como de la EMS en particular, la resolución de los conflictos se propone hacer de manera colectiva. Independientemente de las particularidades en la conformación de los emprendimientos socioproductivos, hay características comunes que impulsadas desde ciertos valores promueven la resolución de conflictos y asunción de riesgos de manera conjunta. De este modo, lo asociativo, lo cooperativo, lo horizontal, habilitan prácticas como las asambleas, donde se ponen en discusión y se abre a pensar colectivamente cómo resolver diversas problemáticas. Estos procesos y aprendizajes hacen a las transformaciones subjetivas de las personas participantes.

Asimismo, la perspectiva comunitaria en salud valora e impulsa las prácticas surgidas en la misma comunidad para la prevención y participación en los procesos de atención, así como en la producción de conocimientos acerca del sufrimiento mental. Sena (2013, p. 89) destaca que el saber comunitario, “a través del trabajo conjunto, permite definir cuáles son los problemas importantes a atender y cómo aprovechar los recursos de quienes intervienen”. Galende (2015), por su parte, sostiene que la cuestión no consiste en que los servicios de profesionales extiendan sus estrategias a las comunidades, sino en reconocer el valor de las estrategias propias de los grupos sociales acorde a una perspectiva de preservación y restitución de derechos.

La *salud mental comunitaria* es un campo en construcción, abierto y dinámico. Está constituido tanto por prácticas profesionales de diversas disciplinas (no solo las tradicionalmente vinculadas a la salud mental), así como también por prácticas informales de cuidado de salud mental que se consideran alternativas válidas en la atención y rehabilitación (Galende, 2015). Ambas se complementan en el abordaje interdisciplinar e intersectorial del sufrimiento mental. La atención de la problemática también implica incluir la multidimensionalidad económica, laboral, organizacio-

nal, familiar, cultural y comunitaria, debido a que el objetivo de la salud comunitaria incluye el pactar con la comunidad las acciones que propicien una vida compartida de calidad.

La Ley Nacional de Salud Mental 26.529/10 sistematiza los derechos de las personas con padecimiento mental desde un enfoque de derechos. En este contexto, la EMS articula las estrategias de ESS con la construcción de salud mental.

Las *empresas sociales* nacen de la toma de conciencia, de la reacción ante situaciones de exclusión y vulnerabilidad social, y no de la sola voluntad de ganar dinero. Constituyen iniciativas específicas que articulan el bienestar de la comunidad, la integración social y la potenciación de capacidades humanas, es por ello que se han ido constituyendo como una alternativa relevante para renovar las bases de reconfiguración del Estado social y dar nuevas respuestas a las necesidades sociales emergentes (Sena, 2017).

En su desarrollo empírico, estas iniciativas tienen dos formas que atienden a la integración social (Defourny y Nyssens, 2012): i) las empresas sociales de provisión de servicios personales y colectivos (en particular sociosanitarios), relacionadas con nuevas necesidades sociales emergentes, particularmente en temáticas relacionadas con la atención de personas, reciclado y cuidado ambiental, salud comunitaria, etc.; ii) los emprendimientos de inserción social, particularmente dirigidos a la integración social de personas en desventaja o situación de vulnerabilidad social (discapacidad, padecimiento mental, adicciones, exconvictos, etcétera).

Desde esta perspectiva, es posible plantear a la EMS como dispositivo de cuidado que, entre sus objetivos, propone el armado y fortalecimiento de lazos comunitarios. Sus propósitos amplían la búsqueda de maneras de cuidado diferentes; adoptando modalidades en que a sus integrantes se les devuelva una imagen propia y de comunidad valiosa incluyendo la dimensión económica. Plantearíamos que se constituye así en un mecanismo de cuidado colectivo, donde se hace visible un cambio de paradigma del modelo médico hegemónico al modelo de salud-enfermedad-atención que incluye las condiciones de producción sociohistóricas de la salud, de la enfermedad y de la calidad de vida.

En función a lo descrito anteriormente, como integrantes del presente proyecto de investigación, definimos a las ESSM como experiencias en las que pueden identificarse una dimensión económica vinculada a una actividad continua que produce bienes y/o vende servicios, la asunción de un nivel significativo de riesgo económico y una mínima cantidad de trabajo remunerado (las empresas pueden combinar distintos recursos monetarios o no monetarios). Asimismo, se considera una dimensión social que incluye

el objetivo explícito de beneficiar y servir a la comunidad, ser una iniciativa lanzada por un grupo de ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil como resultado de dinámicas colectivas que implican a personas pertenecientes a una comunidad que comparte una necesidad o fin bien definido. Otro aspecto importante a considerar es el grado de autonomía ya que las empresas sociales son creadas por un grupo de personas sobre la base de un proyecto autónomo y gestionado participativamente.

Según Rotelli (1998) se comenzó a hablar de empresas sociales a fines de la década de 1980, como forma de designar a las estrategias que desde comienzo de la década de 1970 surgieron para hacer frente a las graves consecuencias de la creciente “desafiliación social” (Castel, 1997) provocada por el cambio de paradigma socioproductivo e institucional.

Otros aportes sobre EMS los encontramos en un trabajo anterior (Sena y Pastore, 2008) que retoma las propuestas de la Red de Empresas Sociales Argentinas (RedESA), la cual define a las empresas sociales como organizaciones democráticas y participativas, que producen valor económico y social. Siendo emprendimientos viables que reconvierten con una nueva lógica la fuerza de trabajo y los recursos materiales que son desaprovechados en la sociedad, invirtiéndolos en la producción de bienestar social. La empresa social vincula lo económico con lo social, convirtiendo lo social tradicionalmente improductivo en rentable. En tal sentido, en tanto emprendimiento de la economía solidaria, la empresa social es una estrategia organizativa para contribuir al desarrollo de espacios de inclusión social y de potenciación de capacidades humanas, que si bien resulta aún incipiente se ha expandido como alternativa a la crisis del Estado de bienestar y a la creciente exclusión social.

Haciendo camino al andar

Una de las formas actuales de padecimiento está relacionada con la incertidumbre laboral a la que se suma muchas veces la sensación de falta de pertenencia en relación con la comunidad al sentirse en permanente peligro de exclusión. Si involucramos las demandas prevalentes en salud mental relacionadas con estas temáticas, se hace evidente que las clasificaciones tradicionales son superadas por la emergencia de un malestar psicosocial más profundo vinculado a las sensaciones de pérdida de identidad y sentido de pertenencia social, fragilidad vincular e incertidumbre sobre el futuro. De esta manera, es posible observar en estas situaciones una am-

plia incidencia de depresiones, alcoholismo, adicciones, violencia entre otras problemáticas.

El trabajo, en términos de promoción social o en la perspectiva de las EMS, implica sostén de subjetividad, organización del tiempo, espacio y lugar social entre otras cosas. En este término se concentra la construcción de lo cotidiano y cambia de sentido no solo el orden de lo económico, también involucra las relaciones familiares y la salud mental.

Abordar la temática de la cooperación social es parte de los propósitos del presente proyecto de investigación, entendiendo que esta, a través de experiencias socioeconómicas, favorece el acceso a los derechos –trabajo, educación y salud– de las personas en situación de vulnerabilidad. Y como ya se ha adelantado en párrafos anteriores, nos abocamos a estudiar las transformaciones subjetivas que ocurren en el marco de las experiencias de cooperación social, para identificar y comprender los elementos que obstaculizan o favorecen el fortalecimiento del campo de la ESS.

La subjetividad presenta una naturaleza social, y las empresas sociales, como el resto de las instituciones que atraviesan a las personas, son parte del entramado que las configura. Para Enrique Pichon Riviere: “El sujeto no es solo un sujeto relacionado, es un sujeto producido, no hay nada en el que no sea la resultante de la interacción entre individuos, grupos y clases [...] la subjetividad es al mismo tiempo singular y emergente de las tramas vinculares que lo trascienden y con las que guarda una relación de productor y producido” (Zito Lema, 1976, p. 5).

Como objetivos específicos apuntamos a describir y analizar los procesos autogestivos en emprendimientos productivos en salud comunitaria. Esto implica identificar las modalidades de funcionamiento y sus dinámicas, las problemáticas trabajadas y las iniciativas implementadas colectivamente y analizar su incidencia en las transformaciones operadas en lo público (como empresa social, como dinámica particular).

A su vez, nos planteamos la importancia de sistematizar instancias de encuentro, intercambio, formación y definición de estrategias conjuntas con y entre empresas sociales en espacios institucionales y en articulación con la Red de Cooperativas Sociales y con la Red de Emprendimientos Sociales en Salud Mental. También, identificar el aporte de la interdisciplina terapia ocupacional, economía social y solidaria en los emprendimientos productivos en salud comunitaria. Finalmente, nos proponemos establecer relaciones entre salud comunitaria y economía social solidaria.

Elaborando teoría a partir de los datos

En este apartado presentamos algunas aproximaciones a las transformaciones subjetivas que se dan a partir de prácticas de ESS y favorecen la salud mental comunitaria, promoviendo el desarrollo y el fortalecimiento de la identidad colectiva plasmada en empresas sociales. En este marco, recortamos dos conceptos clave que aparecen en el trabajo con los emprendimientos: organización y prácticas en ESS.

Del análisis detallado de las presentaciones realizadas (información disponible de entrevistas implementadas a emprendimientos sociales, en ocasiones de presentación de las organizaciones en distintos espacios) surgen dos grandes categorías teóricas en el discurso de lxs emprendedorxs; en términos de transformaciones subjetivas a partir de un saber hacer. La primera categoría teórica es la de *organización*, ya que se estima que toda práctica social se realiza en un contexto que la define, orienta y le da sentido. La segunda categoría teórica que emerge de los discursos es la de *práctica*, en este caso, en clave de ESS.

Si bien el concepto de organización tiene una definición etimológica y un significado propio en ESS, el uso de dicho concepto por lxs emprendedorxs evidencia su incorporación e integración al acto discursivo con un sentido que lo hace necesario como palabra, más aún como palabra necesaria.

En efecto, aparece el concepto de organización como producto de una necesidad tanto interna de cada sujetx como proveniente de lxs otrxs. Pone en tensión lo considerado como motivo propio y lo requerido por los otros, surgiendo el requerimiento de lazo colectivo. La organización es, entonces, lazo, espacio de tensión entre lo instituido y lo instituyente. La organización no es algo que existe a priori, sino que surge como necesidad. Las prácticas aportadas por las particularidades de cada emprendimiento pueden ser vividas como inciertas y pueden volverse procedimientos institucionalizados. La actividad en el marco de esta manera de concebir a la organización se define en dos dimensiones; como acción asociada a un fin determinado y como tarea propia para el sostenimiento de la organización.

Lo colectivo como estructurante de la organización se considera acto participativo, es nosotrxs, horizontalidad y confianza. Ese nosotrxs es inclusivo y diverso. Surge como saludable, da marco a lo que se construye y oficia como espacio simbólico para procesos identificatorios de lxs emprendedorxs con la organización.

El producto desde esta perspectiva de la organización contiene la visión de la manufactura, corrientemente llamada producto, y

también la de transformación permanente de la propia estructura; la reorganización del emprendimiento si es necesario, la percepción de calidad en términos de la cualidad de lo que se hace, el aprendizaje y el cuidado de lxs otrxs. El producto de la organización es manufactura y cuidado.

El proceso identificatorio que genera esta nueva mirada, posición y práctica de las organizaciones de la ESS torna visible e inteligible la dialéctica particular que caracteriza el vínculo de cada emprendedor con su producción. Es construcción del propio poder, es transformación subjetiva, es ofrecerse como imagen de otrx solidarix con una nueva alternativa subjetivadora.

El tránsito de la subjetividad individual a la subjetividad colectiva pone en tensión lo instituido y lo instituyente, como se mencionó anteriormente, aunque una mirada más aguda de la cuestión ubica en el espacio de lo instituido a la historia, a los antecedentes de prácticas que necesitan diferenciarse, e instituirse en puentes entre el adentro y el afuera, generando proyectos con una nueva identidad, la colectiva, que contemple la heterogeneidad de origen social y la interculturalidad.

Esta nueva perspectiva teórica de la organización pone en cuestión el concepto de límites de esta. El límite está dado por el funcionamiento de la organización. No existe el límite desde la mirada de barreras, entendidas como vallas u obstáculos a la realización de una actividad. El funcionamiento de la organización, además de estructurarse con las notas y cualidades descriptas, está dado por el tipo de apertura que la caracteriza. Esta apertura implica como proceso de desarrollo a la inserción comunitaria, a la inclusión en proyectos de ESS, a la comercialización y a la comunidad de aprendizaje como perspectiva de vida de la organización. En este marco, la participación es transformación como parte del proceso productivo, es espacio de debate y de resistencia.

A su vez, la comunicación se define como estrategia de intercambio dentro de la organización y con otros emprendimientos de la ESS, así como con instituciones del Estado. También se considera a la comunicación como herramienta, refiriéndose a recursos útiles para entrar en diálogo con lxs otrxs.

Asimismo, la gestión de la organización es planteada como gobernabilidad de los procesos que se dan por dentro y fuera de esta. Se cree importante la delegación de funciones y actividades, tanto como la necesidad de coordinación de acciones. La práctica autogestiva se menciona en el discurso, así como también la tensión que provoca esta modalidad participativa en las personas. Los temas relacionados con recursos humanos y costos, así como de

comercialización, forman parte de la manifestación de la tensión desde la nueva perspectiva de funcionamiento.

La producción (elaboración y comercialización) en sus distintos niveles de expresión, así como el aprendizaje (capacitación), definen el espacio de relaciones institucionales e interacción con los otros. En este sentido, la interacción con lxs otrxs trae asociado el concepto de rol y de espacio, entendiendo al primero como participación en un equipo con una dinámica caracterizada por un funcionamiento democrático y poder de decisión. El espacio en la organización alude a las condiciones ambientales y a una búsqueda de mayor confortabilidad.

La segunda categoría teórica es la de *práctica* en ESS, a la que llamaremos *praxis* porque así apareció en las codificaciones realizadas.

La práctica está indisolublemente definida por la dimensión espacio-temporal que aloja a la participación para la construcción colectiva. Esta es posible en tanto construcción de redes como ampliación de espacios simbólicos de prácticas de ESS para el intercambio. También la red es expresión de lazos que se manifiestan.

La dimensión espacial está dada topológicamente por el lugar que aloja la participación y la toma de decisiones, así como estados assemblearios. También el espacio es una construcción simbólica permanente que domicilia lo cotidiano, y requiere de ampliación por los movimientos diarios relacionados con el desarrollo del emprendimiento. Este espacio es atravesado por la cronología, así como por la permanencia en relación con su funcionalidad. Conviene la sincronía temporal con la diacronía.

La participación es vinculación con lxs otrxs, aprendizaje y transferencia, asamblea. El intercambio puede tomar el lugar teórico convencional de ser referencia en acciones de comercialización en el caso de la ESS, o evidenciar otras miradas, como construcción de grupalidad y responsabilidad con la comunidad. No obstante, el intercambio también puede tomar el lugar teórico de construcción colectiva, remitiendo entonces a la implicación subjetiva de cada unx por identificación colectiva con el producto del emprendimiento. De esa manera habilita la venta. También como construcción colectiva, la participación es tiempo y transformación, tensión, consenso y colaboración.

La red es asociación con otras instituciones, es productora de transformación colectiva y ampliación del espacio simbólico y práctico de la economía social y solidaria.

Lxs emprendedorxs plantean una diferencia entre relaciones institucionales y lazos. Las primeras aluden a vinculación, a nexos, a intersectorialidad por la naturaleza del intercambio, pero también se pueden entender como lo colectivo, en el sentido de

oficiar como instituyente de nuevas lógicas de funcionamiento y legitimación diferentes. El lazo implica intercambio y horizontalidad en la gestión. La comunicación domiciliada en las prácticas permite la circulación de la información y la interpelación, en que la inclusión de lxs otrxs es una palabra que dice algo y espera una respuesta o una pregunta para legitimar el diálogo.

Las prácticas de ESS aparecen asociadas también teóricamente a los conceptos de producción y de obstáculos.

En cuanto a la producción, tiene que ver con múltiples implicaciones, que van desde la manufactura a la venta, pasando por lo que se considera calidad y competitividad, hasta contemplar cuestiones relacionadas con la toma de decisiones, es decir que abarca productos tanto materiales como simbólicos. Los obstáculos relacionados con las prácticas de ESS siguen el mismo derrotero, pudiendo tener diferentes direcciones: pueden asumirse como pertenecientes a la comercialización de la manufactura y sus particularidades como espacios de venta o requerimientos jurídicos, o a la imagen en los casos de discriminación a personas con padecimiento psíquico y/o discapacidades, integrantes de los emprendimientos de ESS.

Reflexiones finales

Este trabajo nos permite revisar, desde la mirada de la EMS, cómo, efectivamente, la participación social comunitaria contribuye a la salud integral de lxs habitantes. Particularmente, a la salud mental al estimular lazos de solidaridad y apoyo mutuo así como el tener un lugar de pertenencia, una identidad colectiva que termina produciendo nuevas formas de subjetividad vinculadas al barrio, las redes colectivas y a la organización que opera en quienes participan como sostén y pertenencia. El objeto de investigación es un objeto complejo y tiene varias dimensiones de análisis, hemos presentado dos de esas dimensiones en las cuales los discursos de lxs emprendedorxs nos ubicaron, estos fueron la organización y la práctica de ESS. La teoría enunciada es la que nace a partir de los datos empíricos. Corresponde ahora el diálogo con la teoría existente. Desde lxs emprendedorxs, la ESS es organización y práctica, desde sus discursos sobre las prácticas podemos advertir que inferencias teóricas se van coconstruyendo con los conocimientos ya probados.

Las EMS sociales proponen un espacio de producción de subjetividad “potente” que incluye la toma de decisiones colectivamente, la asunción de riesgos, la autonomía de la vida, de la organización y la comunidad que a través de los distintos sectores y actores sociales contiene el padecimiento de sus integrantes.

Desde esta perspectiva, es importante rescatar que la EmS social se plantea como una estrategia de reintegración social de personas afectadas por diferentes problemáticas sociales, a quienes tradicionalmente se los ha tratado como personas sin capacidad, sujetos de asistencialismo o de dependencia institucionalizada. Para ellxs está pensada esta estrategia que busca transformarlx en sujetxs activxs, dotadxs de autonomía y creatividad. De esta forma, articula la promoción social, la reinserción laboral y la generación de beneficios económicos desde un enfoque que potencia las capacidades, la cultura emprendedora y la generación de redes y lazos solidarios. De allí su potencial como espacio de integración y reparación de redes formales e informales además de lugar privilegiado para la prevención y/o tratamiento de problemas de salud mental.

Colocarse en otro lugar para escuchar una misma situación implicará incorporar el reconocimiento de lo otro y de lxs otrxs, teniendo a la persona en el centro y al aprendizaje como el cambio y no como mera transmisión de saber que invisibiliza conocimientos y personas perdiendo en ese acto partes sustanciales de la realidad.

Referencias bibliográficas

- Altschuler, B. (2013), "Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos", *Theomai*, N° 27-28, segundo semestre. Disponible en <http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero_27-28/Index.htm>.
- Becattini, G. (1992), "El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico", en Pyke, F., G. Becattini y W. Sengenberger (comps.), *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Castel, R. (1997), *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- De Leonardis, O. y D. Mauri (1994), *La empresa social*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- De Sousa Santos, B. (2010), *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, Montevideo, Ediciones Trilce.
- Ferrara, F. (2008), "La salud es la solución del conflicto", entrevista realizada por Beatriz Blanco, *Página/12*. Disponible en <<https://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-144143-2010-04-19.html>>.
- Freire, P. (1970), *Pedagogía del oprimido*, Montevideo, Tierra Nueva.
- Galende, E. (2015), *Conocimiento y prácticas de salud mental*, Lugar Editorial.
- Pastore, R. (2010), "Diversidad de trayectorias, aproximación conceptual y pluralidad de proyectos de la economía social", *Revista de Ciencias Sociales*, año 2, N° 18, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

- Pichon Rivière, E. (1995), *Técnica de los grupos operativos. El proceso grupal*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1995.
- Rosanvallon, P. (1996), *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial.
- Rotelli, F. (1998), “Empresas sociales en Italia: balances y perspectivas”, Foro Intermunicipal Buenos Aires Sin Fronteras, Buenos Aires, Secretaría de Promoción Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Sena, S. (2013), “Producción de subjetividades en el marco de la Economía Social y Solidaria: desde la contaminación a la salud comunitaria”, tesis doctoral, UNLa.
- (2017), *La economía social y solidaria como aporte a la salud comunitaria*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado, edición digital.
- y R. Pastore (2008), “Empresa social como estrategia de salud mental en la comunidad”, Congreso Salud Mental Comunitaria, UNLa.
- Zito Lema, V. (1976), *Conversaciones con Enrique Pichón Riviere*, Buenos Aires, Timerman Editores.

[Recibido el 22 de diciembre del 2020]

[Evaluado el 19 de marzo del 2021]

Autores

Selva Sena es doctora en Salud Mental Comunitaria (UNLa-Red Maristán). Directora de la Especialización en Gestión de la Economía Social y Solidaria (EGESS) y del Diploma de Posgrado de Enfoques, Experiencias y Aprendizajes en ESS (DiPESS), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Directora del proyecto de investigación “Emprendimientos sociales y salud comunitaria” de la UNQ.

Publicaciones recientes:

- (2017), *La economía social y solidaria como aporte a la salud comunitaria*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes. Secretaría de Posgrado, edición digital.
- y M. Copello (2019), *La salud comunitaria de la mano de la economía social y solidaria: experiencias de cooperativas sociales en la Argentina*, Bogotá, Quinto Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo.

Victoria Alejandra Vidal es magíster en Psicología Social Comunitaria. Docente investigadora del Departamento de Ciencias Sociales de la UNQ, codirectora del proyecto de investigación “Representaciones sociales sobre la salud mental en docentes universitarios de carreras de salud”, UNQ. Integrante del proyecto de investigación “Emprendimientos sociales y salud comunitaria”.

Publicaciones recientes:

- , L. Grippo, S. Remesar y Selva Sena (2019), “Pensar el cuidado en salud mental en contextos adversos desde la formación profesional”, en Barcala A. y L. Poverene (comps.), *Salud mental y derechos humanos en la infancia y adolescencias. Investigaciones actuales en Argentina*, Buenos Aires, Clacso / UNLa.

Silvia Polinelli es especialista en Drogadependencias (Universidad de Deusto, Bilbao). Licenciada en Terapia Ocupacional (Universidad Nacional de San Martín). Docente del Departamento de Ciencias Sociales de la UNQ. Corresponsable del Observatorio de Políticas Públicas y Experiencias Comunitarias de Niñez y Adolescencia, y coordinadora de la Incubadora de Empresas Sociales (UNQ). Codirectora del proyecto de investigación “Emprendimientos sociales y salud comunitaria”.

Mónica Copello es especialista en Gestión de la Economía Social y Solidaria (UNQ). Licenciada y profesora de Psicología (Universidad de Buenos Aires). Docente del Departamento de Economía y Administración de la UNQ. Directora del proyecto de extensión universitaria “Cooperación social y salud”. Integrante del proyecto de investigación “Emprendimientos sociales y salud comunitaria”.

Publicaciones recientes:

— y M. Copello (2019), *La salud comunitaria de la mano de la economía social y solidaria: experiencias de cooperativas sociales en la Argentina*, Bogotá, Quinto Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo.

— y S. Belfi (2020), “Empresas sociales de salud mental”, Segundo Congreso Internacional de Desarrollo Territorial, Santa Fe, UTN Rafaela.

— et al. (2021), *Manual de Obrador, reaplicando experiencias colectivas*, Observatorio de la ESS.

Merlina Martínez es licenciada en Terapia Ocupacional por la UNQ. Docente de la Tecnicatura Universitaria en Economía Social y Solidaria y de la Licenciatura en Terapia Ocupacional de la UNQ. Directora del proyecto de extensión universitaria “Formación y prácticas territoriales para el fortalecimiento de los actores de la Economía Social y Solidaria” de la UNQ.

Fernando Daniel Martinicorena es doctor en Salud Mental Comunitaria (UNLa-Red Maristán). Magíster en Metodología de la Investigación (Universidad Nacional de Entre Ríos). Docente de la Licenciatura en Enfermería y la Licenciatura en Actividad Física y Deporte (Universidad Nacional de Avellaneda). Integrante del proyecto de investigación sobre transformaciones subjetivas en organizaciones de la ESS (EGESS / UNQ).

Publicaciones recientes:

— y F. Actis (2021), *Cárcova. Una comunidad de aprendizaje*, Buenos Aires, Dunken.

Cómo citar este artículo

Sena, Selva et al., “Las transformaciones subjetivas en prácticas de los emprendimientos sociales de salud mental comunitaria: ‘Cuando el trabajo construye salud’”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 40, primavera de 2021, pp. 55-69, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/602-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-40.html>>.



MISCELÁNEAS



revista de
ciencias
sociales

segunda época



Fernando Carrión Mena*

¿Existen políticas progresistas de seguridad ciudadana en América Latina?

“Si algo resulta claro en el continente latinoamericano es que todas las derechas que han gobernado fracasaron en la responsabilidad de aportar niveles razonables y estables de seguridad a las sociedades. La izquierda no afronta este desafío desde un vacío conceptual y de experiencia, sino desde una extraordinaria acumulación de experiencias fracasadas, cuyo signo común fue el intento de proveer respuestas totalizadoras y simplificadas a un problema complejo”.

ANDREAS WILLE (FES-ILDIS).

Introducción: el apoliticismo

En este artículo se proponen algunos elementos que pueden aportar a la reflexión y discusión de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina. Para el efecto se parte de las siguientes preguntas necesarias y cen-

trales para el debate actual en la región: ¿Existen políticas progresistas de seguridad ciudadana en América Latina? ¿Los gobiernos progresistas han hecho las mismas políticas que los gobiernos de derecha en América Latina? ¿Del balance de los resultados entre una óptica y otra, cuál es mejor evaluada?

La pregunta se inscribe en la necesidad de desvirtuar el paradigma hegemónico que impide investigar y discutir *lo político en la violencia y en la seguridad ciudadana*, lo cual ha llevado a varios equívocos (Carrión, 2018). Esta doble “omisión” de lo político ignora y oculta la existencia de actores que producen socialmente de la violencia, así como también las políticas de control de la misma, porque la conciben como un tema apolítico debido, según dicen, a su carácter eminentemente técnico.

La negación de la política en la seguridad ciudadana conduce *–ceteris paribus–* a invisibilizar principalmente

* Debo agradecer el apoyo recibido de Paulina Cepeda en la elaboración de los cuadros, como en sus comentarios al contenido del trabajo.

la progresista (Constantino, 2015). En esta línea se esgrime el argumento de que todos deben hacer la misma política, porque la seguridad es una cuestión técnica y, por tanto, no debería haber diversas políticas de seguridad ciudadana. Es la lógica del *pensamiento único*, tan extendida en la región en todos los campos desde fines del siglo pasado. Si se acepta esta tesis, se llegaría a un sinsentido: políticas similares de seguridad deberían conducir a resultados iguales;¹ cosa que no se puede corroborar por la heterogeneidad de violencias y de propuestas para contrarrestarlas.

Sin embargo, de un tiempo para acá se observa un cuestionamiento a este paradigma hegemónico,² debido a que no ha producido los resultados ofrecidos y a que la violencia sigue creciendo. A pesar del incremento de recursos económicos y de una multiplicidad de instituciones internacionales, nacionales y locales, públicas y, principalmente, privadas (Carrión y Pinto, 2017a).

De manera simultánea se observa una renovación en la comprensión de la violencia (Imbusch, Misse y Carrión, 2011), proveniente de una pluralidad de perspectivas analíticas, que conducen a que el paradigma central esté en cuestión, tanto que se podría afirmar que se trata de un concepto *polisémico*; esto es, que tiene varios significados depen-

do de quién los enuncie. Por eso, ha empezado a producirse un saludable cuestionamiento a la posición hegemónica, porque niega la presencia de la *política en las políticas* de seguridad.

Una cuestión de método: la construcción de un fetiche

Hay un enfoque mayoritario donde las violencias son analizadas desde tres orígenes diferenciados, aunque comunes a la perspectiva analítica causal. El primero proviene de una *visión natural* o biológica, que se expresa a través de las corrientes patológicas;³ el segundo nacido en la *trasgresión moral*, sea mediante la ruptura o el desconocimiento de las bases religiosas, de las costumbres o de las tradiciones culturales;⁴ y el tercero concebido desde la *desviación legal*, sea como anomia (ausencia de orden) o como ruptura de la ley (crímenes).

Estas entradas a la violencia son propias de las corrientes etiológicas que la explican a partir de los factores de riesgo o de la tradición penal; lo cual las encapsula en el campo penal, desconociéndose a muchas de ellas por no estar tipificadas. Además sustentan en explicaciones causales, que no distinguen las diferentes matrices y la heterogeneidad de violencias⁵ (Carrión, 2018), lo cual

¹ A Albert Einstein se le atribuye la siguiente frase: “No esperes resultados diferentes si siempre haces lo mismo”.

² Thomas Kuhn (2009, p. 13) señala que los paradigmas son “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica”.

³ Este caso se basa en las premisas de la superioridad de lo natural-biológico sobre lo social; un ejemplo es el suicidio, que Durkheim (2004) lo calificara como un hecho social, produciendo un cambio de paradigma en su concepción.

⁴ Hace referencia a la llamada “pérdida de los valores”.

⁵ Matrices de la violencia como la política, discriminatoria, común, mafiosa que pueden verse en <<https://bit.ly/2LJzn0B>>.

desconoce la pluralidad de enfoques en este campo, y lo que es más complicado, ignora sus lógicas y dinámicas internas. Es decir, explicaciones deducidas de atributos y no de relaciones, con lo cual existe una sobredeterminación del proceso causal (factores de riesgo) que minimiza el carácter de su producción social, cuando las violencias tienen precisamente esta condición.

Estas corrientes privilegian la información sobre el diagnóstico, lo cual ha conducido a la creación de una infinidad de observatorios del delito (BID) que compilan datos cuantitativos con dudosas tipologías analíticas, carentes de conocimientos explicativos de la realidad, impidiendo trazar certeras políticas públicas de seguridad. Por eso, América Latina se llenó de observatorios y la violencia siguió su camino incontenible y, lo que es más evidente, llegó un momento en que los decisores de la política las dejaron de lado para tomar de manera directa la información de las encuestas de opinión pública, que recogen el sentir de la víctima, para imponerse como agenda política (populismo penal, mano dura).

En otras palabras, la violencia ha sido entendida principalmente desde un conjunto de atributos denominados *factores de riesgo*,⁶ que en última instancia expresan un determinismo lineal, ausente de relaciones. Esta metodología se construyó sobre la base de una concepción tecnocrática, inscrita en el denominado pensamiento único, propio en las corrientes positivistas, que poco han aportado a la reflexión y al debate de la violencia en la región.

De esta concepción se debe transitar a otra que no privilegie los atributos (características) o factores (causas), sino relaciones sociales originadas en el conflicto históricamente determinado (Carrión, 2018) y, por tanto, venida de *una compleja construcción social y política* (Sozzo, 2008) que se cristaliza en un territorio y en un tiempo específico. En otras palabras, no hay una causa para una violencia, ni tampoco múltiples causas para múltiples violencias, porque ese determinismo unívoco tampoco existe.

El elemento fundamental de este enfoque se presenta desprovisto de relaciones sociales y, por tanto, de actores y sujetos con intereses explícitos –principalmente económicos y políticos– así como de las circunstancias, lugares, cualidades culturales y sociales que configuran la *condición histórica de la producción social del hecho violento*. No se consideran los sujetos sociales que la producen, ni tampoco la sociedad particular en la que se inscriben, con lo cual se concibe a la violencia como un hecho natural y no como un *proceso de producción históricamente determinado*. Más aún, cuando nunca un hecho de violencia es individual (crimen organizado), único (delitos plurales) y aislado (integrados socialmente).

Esta estructura de pensamiento desprovista de contenido social debe interpretarse como *fetichismo de la violencia*; esto es, de la negación del marco de la sociedad en la que se producen los hechos violentos, bajo una doble dimensión: el ocultamiento de sus autores directos e indirectos como sujetos ins-

⁶ Según el DRAE, factor es: “Elemento o causa que actúa junto con otros. El factor que más influyó en la decisión fue su preparación académica”.

critos en relaciones sociales conflictivas, y la negación de que su producción está históricamente determinada. Por lo cual se produce un problema metodológico complejo: hacer aparecer a los factores de riesgo –no a los actores sociales organizados– como el origen de la violencia, con lo cual los sujetos desaparecen y el hecho social se diluye; o, lo que es lo mismo, se licuan las condiciones sociales de su producción; con lo cual la violencia termina siendo algo externo a lo social y el violento un antisocial.

Otra forma de construir este fetichismo proviene de la distancia entre la ocurrencia de los hechos de violencia y los modelos de políticas públicas, los cuales tienen dos vertientes.

1. La primera, referente a la expropiación del objeto de estudio mediante el *colonialismo metodológico*, en tanto se interpreta la violencia de aquí con la información de allá y se actúa acá con las políticas de allá. Según la literatura producida en los centros de pensamiento mundiales existe lo que podría denominarse un *itinerario cultural*, que no es otra cosa que la utilización del material bibliográfico o de ciertos casos de política originados en otro lugar para legitimar las acciones en el territorio donde se actúa.

Las mismas podrían ubicarse bajo dos variantes: por un lado, los estudios de violencia en la región parten de textos genéricos alrededor de temas como las reformas institucionales del sistema penal⁷ (policía, justicia, cárcel), de las víctimas (jóvenes, mujeres), de los mer-

cados ilegales (narcotráfico, tratos), de los tipos de delitos (homicidios, robos, secuestros) y de las políticas públicas (prevención, mano dura), entre otros, con lo cual se unifica el pensamiento y la práctica de la seguridad por fuera de la realidad social en la que se desenvuelve. Y por otro lado, la relacionada con la adopción de políticas provenientes de tres ámbitos institucionales privilegiados.

El primero de ellos es la cooperación internacional: los llamados *casos exitosos, experiencias prometedoras o lecciones aprendidas* –nacidas en un lugar distinto al que se aplican– son el inicio de la transferencia de conocimientos, de la adquisición de tecnologías (cámaras de video, comunicaciones, armas); de la contratación de consultores que van y vienen; de la imposición directa de políticas (ventanas rotas, prevención comunitaria, tolerancia cero, seguridad humana), ninguna de las cuales circulan debidamente evaluadas y mucho menos estudiadas para su adaptabilidad, porque simplemente vienen con los carteles de “exitoso”, “prometedora” o “lecciones”. Si no hay buenos diagnósticos de la inseguridad, mucho menos existen evaluaciones de las políticas, estrategias y acciones desarrolladas.

En esta perspectiva se enmarca una comunidad paradigmática, que viene de las entidades que financian proyectos bajo los modelos de desarrollo del estado mínimo o de la soberanía del consumidor, entre los que están el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Adicional-

⁷De allí proviene lo que se ha llegado a denominar reformas de la policía y la cárcel bajo esquemas de privatización y de la justicia con el sistema oral acusatorio.

mente, se encuentran la Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud que son las instancias de difusión de las políticas de seguridad ciudadana en los distintos foros políticos que han creado y en los distintos niveles de gobierno (nacional o local). De esta manera, América Latina se convierte en un catálogo o menú de proyectos importados desde fuera de la región.⁸

El segundo es la presencia de ciertos países y ciudades que han sido considerados modelos de estas políticas, que operan como *cabezas de puente* para difundir este pensamiento por la región. Probablemente dos sean los más significativos: Colombia –con las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali– ha sido considerada como un punto de partida de la llamada *epidemiología de la violencia*, que posteriormente fue absorbida por la fallida *seguridad democrática* inscrita en el Plan Colombia, que se regó por el continente bajo la influencia de las políticas norteamericanas⁹ y del *efecto globo*. Sin embargo, ninguna de estas dos propuestas dieron resultados positivos en Colombia, hasta que bajo una lógica de seguridad distinta se tuvieron resultados sorprendentes: el proceso de Paz

con las FARC bajó la tasa de homicidios a la que tenía Colombia cuarenta y dos años atrás.¹⁰

Y el otro país es Chile, gracias a su promoción como modelo exitoso de desarrollo económico y a su histórica baja tasa de homicidios. En este caso posicionaron tres componentes fundamentales de política: la desregulación del Estado (privatización), la prevención (situacional, comunitaria, social) y los enfoques institucionalistas de reforma del sistema penal (justicia, policía, cárcel), promocionándolos como ejemplo de políticas de “seguridad pública”.¹¹

El tercer ámbito institucional corresponde al conjunto de *intelectuales orgánicos* que actúan en entidades públicas nacionales, locales, universitarias y no gubernamentales que circulan constantemente por todas estas organizaciones, reproduciendo las mismas prácticas y metodologías.

2. La segunda vertiente, relacionada con la negación de la presencia de una pluralidad de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, decantada a través de una diversificación política de países que prefiguran tres tendencias claras: de centro, de derecha y de los gobiernos progresistas.

⁸ Nos referimos, por ejemplo, a las propuestas de Giuliani y Bratton para Nueva York, inscritas en las tesis de tolerancia cero o ventanas rotas, para ser aplicadas en las ciudades de América Latina.

⁹ En este contexto se profundizó en la región la llamada “guerra a las drogas” y, de manera particular, el denominado Plan Mérida, para México y Centroamérica, con resultados más bien precarios. Colombia recibió de los Estados Unidos 700 millones de dólares anuales, México con el Plan Mérida 500, Centro América 100 y el Caribe otro tanto. Estos dineros, según el Subsecretario de Defensa de los Estados Unidos están dirigidos al control del narcotráfico, el crimen organizado y las pandillas. Por otro lado, el BID distribuyó 244 millones de dólares en los últimos diez años; frente al BM, OEA y demás instituciones multilaterales que lo hacen en montos insignificantes, pero que imponen sus propuestas.

¹⁰ Véase <<https://bit.ly/2MpoCkn>>.

¹¹ En Chile se define a la seguridad ciudadana más como seguridad pública.

De *centro*, sustentada en la etiología de la violencia para ofrecer la prevención en sus tres dimensiones: situacional, comunitaria y social (Sozzo, 2008). La causalidad convierte a la política de seguridad en un tema sectorial, donde, en el mejor de los casos, se incorporan los programas sociales para eliminar las causas. Desgraciadamente esta posición entra en contradicción con las demandas poblacionales de las víctimas, que configuran una agenda pública que se transforma en agenda política. También asumen las reformas institucionales en el ámbito penal: la policía se moderniza, el sistema carcelario mejora sus infraestructuras y su administración, y la justicia entra en la lógica oral.

De *derecha*, inscrita metodológicamente en un marco teórico deductivo que define, entre otros, tres ejes de políticas: a) la inscripción en la reforma del Estado mediante el fortalecimiento del mercado con los procesos de privatización de toda la cadena productiva de la seguridad (tecnología, policía, inteligencia) y del sistema penal (policía, cárcel, justicia). De esta manera se posiciona el postulado del *eficientismo* –propio del neoliberalismo– en términos de reducir el gasto corriente y de afirmar que el tema está diagnosticado, requiriéndose en el mejor de los casos información para actuar.

La implantación del ideario de mano dura y represión, originadas en el derecho de la víctima (venganza), como demanda de la población (populismo),¹² que se expresa en la imposición de un “orden” a través del control y el disciplinamiento con tec-

nología (video vigilancia o panóptico), militarización de las policías (reforma policial) y policialización de los militares (reforma militar). En términos jurídicos, se impone el populismo penal que contempla el aumento de los tipos de delitos, penas más altas (acumulativas) y edad más baja de la imputabilidad penal, entre otras.

La perspectiva cultural, que se inscribe en la cuestión valórica de la familia, la tradición y la propiedad, que son impulsadas mediante campañas publicitarias y la educación.

Los *gobiernos progresistas* le asignan un peso mayor a la comprensión de la realidad a través de las fuerzas sociales de producción del hecho violento, en el marco del fortalecimiento del papel del Estado y de las acciones de seguridad denominadas democráticas, ciudadanas y garantistas. Se distancian del peso que la derecha le asigna a la policía y al sistema penal en su conjunto, por su carácter represivo que vulnera los derechos humanos y no rehabilita (sobre todo la cárcel).

La diversidad de las políticas públicas ha conducido a un incremento de las instituciones y los presupuestos para enfrentar la violencia. Si antes era suficiente con las del sistema penal, hoy esta realidad ha sido ampliamente desbordada, al incrustarse en todo el aparato estatal y buena parte de instituciones privadas. Sin embargo, hay ciertos países y ciudades progresistas que muestran tendencias interesantes que bien vale sistematizarlas.

¹² Con el aumento y diversificación de la violencia se ha instaurado el denominado *derecho de la víctima* que genera una respuesta a las demandas sociales de mano dura.

¿El giro a la izquierda en América Latina produce políticas de seguridad ciudadana distintas?

Desde los años ochenta del siglo pasado, dos hechos cambiaron la sociedad latinoamericana: por un lado, el proceso de *Reforma del Estado* que introdujo la descentralización (autonomías), el retorno a la democracia y su ampliación territorial (elección de alcaldes), en contraposición con la desregulación del mercado (privatización), el ajuste fiscal (recortes sociales) y la apertura económica (tratados de libre comercio). Y por el otro, llegó con fuerza el proceso de *globalización* que redujo los territorios distantes y construyó un nuevo modelo de acumulación planetario, apalancado en la revolución científico-tecnológica en el campo de las comunicaciones.

Este proceso general introdujo nuevos delitos (cyberdelitos, delitos informáticos, *deep web*)¹³ e inéditos delinquentes (red global del crimen).¹⁴ Pero, también la penetración de las propuestas neoliberales en el sector seguridad debilitaron las instituciones públicas en su conjunto y particularmente las del sistema penal, así como ampliaron la dinámica mercantil que potenció las desigualdades sociales en las relaciones global locales (Borja y Castells, 2002).

Todo ello incidió en el incremento y transformación de la violencia (Carrión, 2019), configurando una nueva *coyuntura delictiva* en América Latina, que puso en crisis las políticas de seguridad, tanto por los resultados negativos en el con-

trol de la violencia, la deslegitimación institucional, como por la ingente cantidad de recursos económicos usados.

Un elemento central de la política de seguridad ciudadana ha sido la mercantilización del sector (desregulación), que muy poco se discute en la región y que llegó a las instituciones tutelares del sistema penal, inscritas en la lógica de las políticas generales del modelo neoliberal de la economía y del Estado. Así se tiene, entre otros, la llamada reforma de la policía que escondió su principal componente: la privatización, que condujo a un promedio regional de cuatro policías privados por uno público (Friggo, 2003), siendo el principal demandante el propio sector público. Y la otra institución del sistema penal que siguió la misma suerte fue la cárcel, bajo las llamadas asociaciones público/privadas en Chile, Brasil y México, entre otros países.

Con la llegada del nuevo siglo, tiende a romperse la hegemonía de un solo proyecto político de desarrollo y de seguridad en América Latina, inscrito en el llamado Consenso de Washington. En 1999 llega a Venezuela la Revolución Bolivariana, emergiendo lo que algunos autores han llamado el posneoliberalismo (Sader, 2008), el progresismo (Gaudichaud, Webber y Modonesi, 2019) o el giro a la izquierda (Arditi, 2007).

Este fenómeno se riega por la región con los triunfos electorales de Hugo Chávez (PSUV) en Venezuela en 1999; Luiz Inácio Lula da Silva (PT) en Brasil y Néstor Kirchner (FPV-PJ) en la Argentina, ambos electos en 2003; Tabaré Vázquez (FA) en Uruguay en 2005; Evo Mo-

¹³ Véase <<https://bit.ly/2XsKO3g>>.

¹⁴ El concepto de “Crimen Organizado” consagrado en la Convención de Palermo queda en desuso, para dar paso al de la “Red Global del Crimen” (Carrión, 2015).

rales (MAS) en Bolivia en 2006; Daniel Ortega (FSLN) que llega en Nicaragua y Rafael Correa (AP) en Ecuador en 2007; Fernando Lugo en 2008 en el Paraguay, Mauricio Funes (FFLN) en el 2009 en El Salvador; y el último, Andrés Manuel López Obrador (Morena) en México en 2018. Es, un proceso en el que se han inscrito diez países, entre los cuales están los tres más grandes de la región (Brasil, México y Argentina).

Hay que resaltar la continuidad de la propuesta en Venezuela con los recambios electorales de Hugo Chávez a Nicolás Maduro; en Brasil, de Lula da Silva a Dilma Rousseff; en Argentina, de Néstor Kirchner a Cristina Fernández; en Uruguay, de Tabaré Vázquez a José Mujica y luego nuevamente a Vázquez; en El Salvador, de Mauricio Funes a Salvador Sánchez Cerén, y en Ecuador de Rafael Correa a Lenin Moreno.

Este proceso de los países progresistas no es homogéneo, lo cual produjo una forma plural de expresión, alrededor de dos vías: una desde la existencia de dos izquierdas, una buena y otra mala según Castañeda (2006), y la otra desde la presencia de múltiples izquierdas, que abren o refundan un nuevo orden político (Cameron y Hershberg, 2010).

En el contexto de estos gobiernos, se observa un cambio sustancial en las políticas y las doctrinas de seguridad en América Latina, partiendo del importante cuestionamiento a la seguridad nacional que siguió en algunos de los países con su revisión total, hasta dejarla to-

talmente a un lado.¹⁵ Esto significó una modificación profunda de la función de las Fuerzas Armadas y de la propia doctrina de seguridad (Vargas, 2008).

En el contexto de la seguridad pública, se expresó con matices distintos, los puntos más altos ocurrieron en Venezuela, Chile y Colombia,¹⁶ que incluso, en la actualidad, con las *explosiones sociales* han cobrado mayor relevancia. Esta sobrevaloración de la seguridad pública hizo que la seguridad ciudadana pase a un segundo plano. El caso de Venezuela quizás sea el más extremo, porque la necesidad de la supervivencia del proyecto político condujo, primero, a un régimen cívico-militar-policial, y segundo, a subordinar la seguridad ciudadana a la seguridad pública. El caso del modelo económico de Chile se reveló con el estallido social vivido en octubre de 2019, porque la desigualdad social se transparentó en lo económico y lo político, mostrando a la policía de Carabineros —ejemplo en otras épocas— su real rostro represor propio de la seguridad pública. Y en Colombia el peso de la seguridad pública se impuso gracias al conflicto interno que dura más de medio siglo, lo cual ha conducido a tener un pie de fuerza policial-militar cercano al millón de personas, el más grande de la región.

La seguridad pública tiene por objetivo el mantenimiento del orden público del Estado, por tal motivo su enfoque ha sido principalmente militar, policial y penal. Por eso muchos países que sa-

¹⁵ La salida del Comando Sur de Panamá también fue un elemento importante, así como los atentados terroristas de 2001 en los Estados Unidos, tanto que redefinieron las nuevas amenazas alrededor de las migraciones, los terroristas y el narcotráfico.

¹⁶ Las policías en los tres países están militarizadas, en tanto dependen de los ministerios de Defensa y son consideradas parte de las Fuerzas Armadas en cada uno de ellos.

lieron de dictaduras militares aún lo sostienen (Chile). Mientras la seguridad pública se encarga del “enemigo interno”, la seguridad nacional lo hace del “enemigo externo”, y la seguridad ciudadana, en cambio, se refiere al derecho que tiene la población a la protección.

Con el “giro a la izquierda” se cierra el ciclo del peso asignado a la seguridad nacional nacida en el contexto de la Guerra Fría –bajo influencia norteamericana– y se cuestiona la seguridad pública originada en el marco de las dictaduras militares. Frente a ello aparece la reivindicación de las políticas de seguridad ciudadana, como respuesta pública a un derecho clave y elemental: la protección. Sin duda que este punto de partida revela claramente la diversidad de políticas públicas entre gobiernos de derecha y de centro, con respecto a los progresistas.

La seguridad en el giro a la izquierda: un debate imprescindible

Se debe reiterar que no hay políticas homogéneas de seguridad ciudadana en la región, como se puede verificar cuando se hace política comparada de los casos de los países de América Latina. Si se toma en cuenta el corte político de las políticas de seguridad, se pueden observar claramente dos visiones opuestas, entre los regímenes de derecha y los progresistas. De allí que negar la existencia de una propuesta progresista de enfrentar la violencia, no solo que se enmarca en el fetichismo de la violencia que niega lo político en la política de seguridad, sino que también impide entender las políticas impulsadas por estos procesos.

Mientras los gobiernos progresistas parten de la realidad de la violencia para encontrar las salidas a la misma, los países de derecha se anclan en estructuras de pensamiento preexistente, sea inscrita en la relación economía/sociedad (privatización), en las lógicas de la mano dura (populismo penal, represión), en los casos exitosos (lecciones aprendidas), o en las vertientes de la epidemiología de la violencia (factores de riesgo).

Por eso es importante entrar en una dinámica analítica inductiva, caso por caso y país por país, para calificar los rasgos dominantes de las políticas públicas de seguridad. Para ello partiremos con el cuadro 1, donde se puede observar el comportamiento de los promedios anuales de las tasas de homicidios por cien mil habitantes de los países de América Latina, en estos últimos 20 años, respecto de su posición política (derecha e izquierda).

Primero se debe decir que en el siglo XXI ha habido una pequeña reducción de la tasa promedio de homicidios en la región, que es del orden de 1.87 por cien mil habitantes, porque se pasó de 19.85 en el año 2000 a 17.98 por cien mil en 2019. Este pequeño descenso muestra la tendencia a la estabilización de la curva de la tasa regional de homicidios, porque se observa una baja oscilación en los años intermedios –tanto al alza como a la baja– no mayor a cuatro homicidios por cien mil habitantes. Este comportamiento revela, en el período analizado, que la violencia se ha convertido en un problema estructural, con una condición adicional: tiene una tasa muy alta comparando con las de los otros continentes: tres veces más al promedio mundial y casi seis veces al de Europa.

Cuando se ve la conducta de la tasa de homicidios por territorios nacionales y regionales, se observa una actuación muy desigual: por países, en el extremo más alto está Venezuela con 60.3 homicidios por cien mil en 2019 y el más bajo es Chile con 2.6 (¡la diferencia es de 24 veces!). Si se mira por regiones, el Cono Sur tiene las más bajas y el Triángulo Norte de Centroamérica las más altas (Honduras, El Salvador y Guatemala).

En lo relacionado con el comportamiento de las tasas de homicidios por regímenes políticos se puede afirmar que los gobiernos progresistas han tenido

un mejor desempeño que los de derecha a lo largo de este siglo, sobre todo desde los primeros años hasta 2014, cuando la tasa de homicidios en Venezuela sufre un crecimiento considerable de 8.1 homicidios en un solo año –que coincide con el cambio de gobierno de Hugo Chávez a Nicolás Maduro– fenómeno que se mantiene hasta la actualidad. Sin embargo, cuando se le excluye a Venezuela de la condición de país progresista,¹⁷ las tasas promedio de estos países son claramente positivas a lo largo de todos los 20 años. Esta exclusión se realiza por dos razones: porque es evidente que metodoló-

Cuadro 1

País \ Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Derecha	19.94	24.96	24.63	24.78	27.56	22.91	25.53	25.88	28.97	28.45
Izquierda	19.05	18.65	21.85	20.70	18.18	15.56	15.10	11.76	16.24	21.42
Izquierda sin Venezuela	5.30	5.40	5.90	13.00	11.93	10.15	9.12	10.94	11.80	18.37
Total promedio	19.85	24.26	24.32	23.87	25.35	21.16	22.24	20.24	23.25	24.94

País \ Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Derecha	26.23	26.28	25.48	22.98	20.68	20.31	19.70	19.39	18.25	17.67
Izquierda	20.42	21.01	18.78	19.07	22.09	26.40	23.30	22.91	29.37	21.69
Izquierda sin Venezuela	17.68	18.03	14.89	14.73	17.11	22.46	19.63	18.74	20.70	15.25
Total promedio	23.46	23.77	22.29	21.30	21.28	23.21	21.41	20.22	21.85	17.98

Elaboración: Paulina Cepeda.

Fuente: Base de datos de Estadísticas de homicidios internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

¹⁷El manejo de la economía, los derechos humanos y lo social en Venezuela no corresponden a la denominación de progresista, además de que las políticas de seguridad ciudadana pasan a un segundo plano frente al peso que se le asigna a la seguridad pública (mantenimiento del orden público) por parte del régimen cívico-militar-policía: 11 ministros son militares en el gabinete de Maduro y también lo son 11 de los gobernadores de los 23 estados. La empresa estatal de petróleo (PDVSA) es enteramente manejada por la milicia.

Cuadro 2

País \ Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cuba	5.3	5.4	5.9	5.7	5.9	6.1	5.1	5.0	4.6	5.0	4.5	4.7	5.5	5.9	5.2	5.4	5.0	5.0	5.0	5.2
Venezuela	32.8	31.9	37.8	43.8	36.9	37.2	45	17.5	51.8	48.9	45.1	47.8	53.8	53.8	61.9	61.9	56.3	56.3	81.4	60.3
Brasil	23.7	24.7	25.3	25.7	24	23.3	23.9	23.4	23.8	22.8	22	24.2	26.5	26.8	28.6	28.4	29.7	30.5	25.0	19.7
Argentina	7.2	8.2	9.2	7.6	5.9	5.5	5.3	5.3	5.8	5.5	5.8	6.1	6.3	7.3	7.5	6.5	6.0	5.1	5.2	5.0
Uruguay	6.4	6.6	6.9	5.9	6.0	5.7	6.1	5.8	6.6	6.7	6.1	5.9	7.9	7.6	7.8	8.5	7.8	8.2	11.2	9.8
Bolivia	14.9	22.8	22.8	22.8	5.2	5.2	5.2	8.2	8.6	8.4	12.8	12.3	11.9	9.0	8.9	6.3	6.3	6.3	6.3	6.0
Nicaragua	9.5	10.5	10.7	12.1	12.2	13.6	13.2	12.9	13.2	14.2	13.7	12.7	11.5	10.0	8.7	8.6	7.4	7.4	7.4	7.5
Ecuador	14.5	12.9	14.6	14.6	17.7	15.4	17.1	16.0	18.0	17.9	17.6	15.4	12.5	11.0	8.2	6.5	5.9	5.8	5.7	6.7
El Salvador	60.5	60.8	47.7	56.2	64.9	64.4	64.8	57.5	52.0	71.4	64.7	70.6	41.7	40.2	62	105.4	83.1	61.8	51.0	36.0
Paraguay	18.8	24.3	24.9	22.9	21.2	15.3	12.6	13.1	13.8	13.4	11.9	10.4	10.2	9.3	8.8	9.3	8.9	8.9	5.1	7.05
Colombia	65.7	67.9	68.3	55.8	47.3	41.8	39.9	38.8	35.9	34.8	33.7	34.8	35.1	32.6	27.9	26.5	25.5	24.9	25	25.4
Chile	2.0			3.2		3.6	3.6	3.7	3.5	3.7	3.2	3.7	2.5	3.2	3.0	3.4	3.4	4.3	2.7	2.6
México	10.6	10.0	9.7	9.5	8.7	9.1	9.5	7.9	12.3	17.1	22	22.9	21.5	18.8	16.1	16.5	19.3	24.8	25.8	27.0
Panamá	9.9	9.9	11.9	10.5	9.4	10.9	6.5	8.1	14.0	15.7	12.6	14.8	16.9	17.3	15.5	11.9	10.0	9.7	9.6	11.2
Perú	3.2					2.9					5.4	5.4	6.5	6.6	6.7	7.2	7.7	7.7	7.8	8.5
Costa Rica	6.3	6.4	6.3	7.3	6.7	7.9	8.1	8.4	11.6	11.7	11.6	10.3	8.7	8.7	10	11.6	11.9	12.3	11.7	11.0
Guatemala	24.9	27.1	29.7	33.9	35.2	40.8	43.9	42.2	44.9	45.4	40.7	38	33.8	33.7	31.4	29.4	27.3	26.1	22.4	21.5
Honduras	48.7	52.1	52.8	57.9	50.5	43.6	41.3	46.5	56.6	65.7	76.1	85.1	84.3	74.3	66.9	57.5	56.5	41.7	40.0	41.2
Jamaica	33.4	42.5	38.8	35.9	53.9	61.0	48.5	57.1	58.0	60.0	51.4	40.0	38.7	42.1	35.1	42.1	47.0	57.0	47.0	47.4
Rep. Dominicana	14.1	12.6	14.5	21.2	24.6	25.9	22.9	22.2	24.8	24.3	25.0	25.1	22.3	19.2	17.4	24.5	15.2	11.3	10.4	9.5
Haití	4.5					5.1		5.1	5.1	6.1	6.8	9.0	10.0	10.0	9.3	10.0	9.5	9.5		9.0
Total promedio	19.85	24.26	24.32	23.87	25.35	21.16	22.24	20.24	23.25	24.94	23.46	23.77	22.29	21.30	21.28	23.21	21.41	20.22	21.85	17.98

gicamente distorsiona los promedios generales de toda la región y principalmente, de los gobiernos progresistas, y porque su condición de país progresista ha sido ampliamente cuestionada (Stefanoni, 2020).

En cuanto a las tasas regionales de homicidios, se observa una tendencia a la estabilización, donde los países progresistas aportan con el descenso de sus tasas de homicidios a este equilibrio. Entre estos países se deben resaltar: Cuba, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Paraguay, Argentina y El Salvador, que provienen del Caribe, centro y sudamérica. Cuando nos adentramos en las tasas de homicidios de los países del llamado “giro a la izquierda” en América Latina, se pueden encontrar las características que se describen en el cuadro 2 de tasas de homicidios en este siglo.

Cuba

Este país caribeño ha tenido tradicionalmente bajas tasas de homicidio desde hace mucho tiempo, sin embargo, muestra un comportamiento interesante en este siglo, porque baja aún más la violencia: en 1995 tenía 7.8 homicidios por cien mil habitantes, para llegar en 2019 a 5.2; esto es, una disminución del 33 por ciento en 25 años y si se compara desde el 2000 al 2019 existe una gran estabilidad. Esta reducción se hace más interesante cuando se compara su comportamiento en el marco del Caribe, que es una región con tasas más bien altas.

La política de seguridad ciudadana en Cuba se ha anclado significativamente en las organizaciones populares (CDR) y en el conjunto de las instituciones estatales con las que han desarrollado acciones integrales a nivel comunitario. Sin

duda que la policía y las Fuerzas Armadas han jugado una función crucial, así como la estructura pública del Estado (Barroso, 2016).

Ecuador

Este país equinoccial es aleccionador dentro del progresismo en las políticas de seguridad ciudadana en América Latina. En 2010 llega a tener una tasa de 17.6 –que venía con una tendencia alcista desde el 2000– para desde ese año revertir la tendencia, llegando en 2017 a la tasa de 5.8, justo cuando deja el gobierno Rafael Correa; esto es, en ocho años se logra una reducción de un 67 por ciento.

En la Revolución Ciudadana se produce un cambio significativo en las políticas públicas de seguridad ciudadana a dos niveles: por un lado, se transforma el marco jurídico con la aprobación de una nueva Constitución en 2008, donde la seguridad ciudadana, la policía y los militares adquieren nuevas condiciones, y la sanción de un nuevo Código Penal (COIP) en 2014. Por otro lado, se crea un inédito marco institucional (normas, instituciones, recursos) con el nacimiento de los ministerios del Interior para que la policía esté vinculada al mando civil, el de Justicia para que regente el sistema penitenciario y el ministerio Coordinador de la Seguridad para que defina y coordine la política de seguridad ciudadana. Además de esta reforma institucional, existe una reducción importante de pobreza y de desigualdad social, así como una significativa inversión pública en materia de seguridad (Carrión y Pinto, 2017).

Desgraciadamente, el cambio de gobierno en 2017 invirtió la tendencia: si en

2017 hubo una de 5.7 para 2019 llegó a 6.7; esto es, en dos años se incrementó en el 17%, debido al desmonte de la estructura institucional constituida y a la aplicación de la noción del Estado mínimo.

Bolivia

Este país andino reduce la tasa de homicidios del 14.9% en 2000 al 6.0 en 2019; esto es, una reducción de 59%. Sin embargo, esta disminución en las dos décadas en el período conducido por Evo Morales hay dos momentos: uno primero que tiene un ascenso de 5.2 en 2005 a 12.8 en 2010 (46%) y otro posterior en que se invierte la tendencia con un importante descenso a 6.0 en 2019, lo cual significa una reducción del 53%.

¿Qué se hizo para que estos datos se modifiquen tan significativamente? En 2012 se crea una nueva institucionalidad con la aprobación de una Ley de Seguridad Ciudadana y una reforma de la policía, con especialización por tipos de delitos (narcotráfico, género, común) y una desconcentración por Departamentos; además se contempla la participación social a través de Servicio Civil Voluntario de los Grupos de Apoyo Civil a la Policía y la incorporación de tecnología. Adicionalmente a la participación ciudadana y al control social, se crea una comisión interministerial conformada por varios ministerios y un consejo de coordinación sectorial, donde lo público recobra espacio (Roncken y Chacin, 2014).

El Salvador

Luego de dos gobiernos seguidos de Arena, el uno que ofreció *mano dura* y el otro *súper mano dura*, con resultados significativamente negativos, llega en 2009

el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional al poder; cuando la tasa de homicidios era de 64.7, cosa que para 2019 se reduce a 36.0, teniendo un pico muy alto en 2015 con 105.4 homicidios. La reducción en el período es significativa: 44.3% en los nueve años, cuestión que muestra una tendencia positiva clara.

En la República de El Salvador se conformó un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, como instancia de diálogo político entre el gobierno y el amplio espectro de actores sociales, entre los que se encontraban las maras o pandillas, con quienes lograron negociar varias treguas con resultados interesantes, como el de los años 2012-2013. Se formuló el “Plan El Salvador Seguro” con un enfoque integral y no sectorial, bajo la dinámica del gobierno civil de la seguridad, la policía, los militares y el liderazgo. Un importante aporte fue el de la negociación, que reconoce actores de lado y lado, aunque con resultados intermitentes (Amaya, 2019).

Nicaragua

Cuando en el año 2007 llega al poder el Frente Sandinista de Liberación Nacional, bajo el liderazgo de Daniel Ortega, el país tenía una tasa de 12.9 homicidios por cien mil habitantes, cuestión que para 2019 bajó a 7.5, representando una reducción del 41.8% en 13 años, un cambio estructural incontrastable.

Antes de 1979 la seguridad ciudadana estaba subordinada a las tesis de la seguridad nacional, pero con el triunfo de la revolución sandinista, la Guardia Nacional fue sustituida y se separaron las funciones de defensa de las de seguridad ciudadana. En 2006 se diseña una estrategia de seguridad regida por

principios preventivos, proactivos y comunitarios, inscritos en cambios estructurales con dos ejes: el retorno de lo público y la redistribución del ingreso y la riqueza. En ese contexto la policía de comunidad se desarrolló de forma sectorizada en los territorios y según tipos de delitos (Espinoza, 2016).

Paraguay

Cuando Fernando Lugo asume la presidencia de la República en 2008 la tasa de homicidios era de 13.8, cuestión que se reduce a 10.2 en 2012, cuando es derrocado mediante un golpe de Estado, paradójicamente, por un hecho de violencia en el campo; esto significa una importante reducción del 26.1% en el periodo de su gobierno.

La seguridad ciudadana se inscribió en un cambio del paradigma, en el sentido que hubo un tránsito de la seguridad pública a la ciudadana, sobre la base de una estrategia integral, multisectorial y con una variedad de actores estatales y sociales, donde se estableció un acuerdo entre el gobierno nacional y los locales, así como mecanismos de participación ciudadana.

Argentina

El caso de Argentina con los gobiernos de Néstor Kichner y Cristina Fernández (tres períodos) es interesante, porque en el período que va desde 2003, con una tasa de 7.6, a 2016 con 6.0 homicidios

por cien mil habitantes, existe una reducción de 21% en 13 años con una tendencia decreciente.

La política pública en este lapso de 13 años estuvo enmarcada en una propuesta de estrategia de seguridad ciudadana donde hubo una visión integral, esto es, que va más allá del sistema penal y que integra a la población bajo esquema de participación. Al ser un país federal, también existieron políticas descentralizadas para reducir la violencia en esos espacios.

Colombia

El caso de este país es muy interesante porque el presidente Juan Manuel Santos –heredero de las políticas del Plan Colombia y de la seguridad democrática de Álvaro Uribe– no encarna precisamente una propuesta progresista, sino todo lo contrario. Sin embargo, Santos decide entrar al proceso de Paz con las FARC, debido a las demandas sociales –nacionales e internacionales– y sobre todo, al desangre vivido durante el conflicto interno, irresuelto por más de 60 años.¹⁸ De esta manera, el presidente de derecha asume una posición progresista de seguridad ciudadana, gracias a que las FARC, una fuerza guerrillera de izquierda y la más antigua del continente, presiona por detener la violencia histórica. En otras palabras, las FARC entablan un diálogo con el gobierno de Santos –a pesar de la oposición uribista por torpedear el proceso, porque siempre creyeron en una salida militar–,¹⁹

¹⁸ Según el Centro Nacional de la Memoria Histórica: “El total de víctimas fatales fueron 261.619 y están divididos así: 214.584 civiles, 46.675 combatientes y 360 personas sin información”.

¹⁹ Álvaro Uribe fue presidente de Colombia durante 2002 hasta 2010 y en ese período se llevó a cabo el denominado Plan Colombia (1999 y 2016), con una inversión norteamericana reconocida en más de 10 mil millones de dólares, que según especialistas en el tema, en realidad fueron no menos del doble de esa cantidad.

logrando reducir significativamente la violencia en Colombia.

Colombia tenía una de las tasas más altas de violencia de la región a principios de este siglo, cuestión que se modifica con el proceso de la firma de la Paz en 2016. Si en el año 2000 Colombia tuvo una tasa de 65.7 homicidios por cien mil habitantes, cuando se logra el acuerdo de Paz baja a 24.9 (62%) esto es, una reducción de la tasa de homicidios a la que tenía 42 años atrás. Un logro sin par (Valencia y Ávila, 2017).

Sin embargo, con la llegada de Iván Duque a la presidencia del República –con orientación uribista– las tasas de homicidios vuelven a subir, en este caso a 25.4 homicidios por cien mil en un solo año, además de la comisión de un conjunto de asesinatos selectivos hacia los líderes sociales y miembros de las FARC.

Los casos de excepción, dentro de los gobiernos progresistas, son Venezuela de forma absolutamente marcada, y Uruguay, que tienen una tendencia alcista, aunque mantenga tasas de un dígito.

Venezuela

La Revolución Bolivariana es un caso de excepción dentro de los países con políticas progresistas de seguridad ciudadana. En este caso se tiene una evolución incremental de las tasas de homicidios desde que Hugo Chávez llega al poder, que tendencialmente se incrementa con el arribo de Nicolás Maduro a la presidencia, hasta llegar a la tasa de 60.3, la más alta de América Latina. Así, se tiene que en 2000 la tasa fue de 32.8 y la de 2019 de 60.3, lo cual significó un incre-

mento relativo del 83.8 por ciento en el período.

La explicación de este proceso tiene que ver con la prioridad puesta en la seguridad pública (defensa del orden público interno y del Estado) por encima de la seguridad ciudadana; tanto que, según Maduro, se considera un régimen cívico-militar-policial. El volumen del poder militar se percibe en las asimetrías con respecto a la seguridad ciudadana: las Fuerzas Armadas Bolivarianas tienen 260 mil efectivos militares, la Guardia Nacional Bolivariana cuenta con 70 mil, la Policía Nacional 30 mil miembros y las Milicias Bolivarianas cerca de 500 mil personas armadas. Por otro lado, las estructuras de inteligencia y contrainteligencia con el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional y la Dirección General de Contrainteligencia Militar. La brecha entre el número de efectivos de la Policía Nacional frente a los militares es considerable.

Uruguay

Otro caso de excepción es Uruguay, que incrementa sus tasas de homicidios de 5.7 en 2005 a 9.8 en 2019; esto es un aumento de 71.9% en los 15 años de gobierno del Frente Amplio, pero que en términos absolutos aún es relativamente bajo, porque se mantiene con una cifra de un solo dígito.

Más extraño este proceso si Uruguay tuvo un importante crecimiento económico (el PIB se cuadruplicó), redujo el desempleo y el subempleo y, además, mantuvo la presencia del estado de bienestar. Hay autores que plantean que la prosperidad no vino sola:

llegó con violencia;²⁰ una hipótesis por comprobarse.

Algunas reflexiones generales a partir de los casos

Con esta mirada inductiva de los países, se observa que las políticas progresistas para contrarrestar la violencia terminan siendo más interesantes que las de la derecha, porque arrojan resultados positivos y abren la posibilidad de nuevas líneas de política pública en seguridad ciudadana. ¿Qué hubo de común en estos países?

Los casos presentados muestran políticas plurales en materia de seguridad ciudadana, negando el pensamiento único. Claramente las políticas aplicadas por los países de derecha y los progresistas son distintas, como también los resultados. La corriente progresista de seguridad ciudadana ha sido más eficaz en detener la violencia que la derecha: los países con mayor reducción de las tasas de homicidios han sido los progresistas, comparativamente con los de derecha, pero no todos de la misma manera e intensidad. Adicionalmente, antes y después de los períodos progresistas se observan tasas más altas de homicidios.

No se puede negar que existen países que “confirman la regla”, como son Uruguay y, sobre todo, Venezuela. Uruguay es particular porque es el primer país de América Latina en plantear explícitamente una salida distinta a la

llamada “guerra a las drogas”, cuando despenalizó el consumo de marihuana y la concibió como un tema de salud pública (diciembre de 2013). Más aún cuando el crecimiento económico ha sido claro y el fortalecimiento institucional también. El caso de Venezuela es muy preocupante porque distorsiona los promedios regionales, así como de los países progresistas, por la magnitud de su violencia. Adicionalmente, hay varios autores que cuestionan si puede ser considerado un país progresista, incluso por priorizar la seguridad pública sobre la ciudadana.

Se debe remarcar, además, la existencia de comportamientos diversos de los países grandes y pequeños dentro de esta corriente. En el grupo de países pequeños, los resultados han sido más significativos que en los grandes, entre los que se pueden ubicar a Cuba, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, El Salvador y Paraguay. En Ecuador el peso estuvo centrado en el fortalecimiento de la institucionalidad (normas, órganos y recursos), en El Salvador en la negociación con las maras, y en Bolivia y Nicaragua en el fortalecimiento de la sociedad civil. En Cuba la combinación de la institucionalidad y las formas de participación en los CDR.

Por el lado de los países grandes, se observa una tendencia a la estabilización estructural: en Brasil, con un comportamiento casi similar de los homicidios al inicio y al fin del período “petista”: Lula recibió con una tasa de 24 homicidios y Rousseff terminó su mandato con 25, luego de 13 años; aunque en el perío-

²⁰ “Siempre creímos que el crecimiento económico combatía la inseguridad. Los hechos nos están probando lo contrario, lo que nos obliga a buscar nuevas formas de combatir el virus. Y no lo digo yo, este aserto está fundamentado en el ensayo del experto criminólogo Marcelo Bergman, ‘More Money, more crime’”, Fasano (2019).

do que va de 2012 con 26.5 al 2016 con 29.7, el incremento fue importante, al final del período progresista bajó a 25. Colombia con el proceso de Paz reduce las tasas de homicidios y avanza a una visión distinta a la *guerra a las drogas*, pero desgraciadamente el uribismo liquidó esa opción.²¹ México, con la presencia de Andrés Manuel López Obrador, que todavía tiene poco tiempo en el ejercicio de gobierno, mantiene altas tasas de homicidios. Buena parte de la violencia mexicana pasa por el tema del narcotráfico y en esa perspectiva, por su vínculo con los Estados Unidos –que es primer país consumidor del mundo–, lo cual le convierte en un caso muy particular por la complejidad.

Tal cual se pueden mirar en los países abanderados por el progresismo, ha habido políticas de seguridad con matices distintos, pero también con elementos en común, tal como se pueden observar:

- Un aspecto central de las propuestas progresistas, a diferencia de la derecha (con la ortodoxia económica), es la relativa al carácter de lo público que prima sobre lo privado y a la construcción de nuevos marcos jurídicos e institucionales. En otras palabras, se enmarcan en el retorno de lo público en el Estado y en la seguridad ciudadana.

- Los países progresistas definieron planes o estrategias nacionales de seguridad ciudadana, bajo dos ópticas: la regulación del mercado y la recuperación del sentido de la planificación, que en muchos lugares entró en crisis o, incluso, desapareció.

- Las políticas progresistas tuvieron presente la participación social, que en

muchos casos se vio expresada en mecanismos de negociación directa con los actores sociales del hecho violento: los casos más significativos son los de Colombia con las FARC y de El Salvador con las maras. La idea de la participación está presente desde una doble óptica: la incorporación de la comunidad a las instituciones públicas y viceversa (política comunitaria), y la territorialización de las políticas de gobierno (nivel central, intermedio y local).

- En los países progresistas la violencia ha sido concebida estructuralmente, por eso la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales, así como el incremento del empleo, enmarcadas en lógicas de la justicia social. Se trata de un modelo socialmente solidario que busca una sociedad más igualitaria con justicia social, redistribución equitativa de la riqueza y proactivo con la participación de la comunidad.

- En los países de esta tendencia hubo un cuestionamiento a la *seguridad nacional*, con la finalidad de recuperar la soberanía nacional, originada en las relaciones de los Estados Unidos con América Latina, en el contexto de la Guerra Fría, Por otro lado, mutaron las prioridades de la política pública en materia de seguridad, desterrando la seguridad nacional (soberanía), disminuyendo el peso de la seguridad pública (del Estado, heredera de las dictaduras) y jerarquizando la seguridad ciudadana (protección).

- Entró con fuerza la seguridad ciudadana por tipos de violencias, tomando dos matrices de la violencia: la *matriz mafiosa* vinculada a los mercados

²¹ El punto 4 de los acuerdos de Paz contemplaban una nueva política antinarcóticos no solo para Colombia sino también para la región, gracias a la presencia de un representante norteamericano en los diálogos.

ilegales (estupefacientes, drogas) donde sobresalen las propuestas de Uruguay con la legalización de la marihuana y de Colombia alrededor de los acuerdos de Paz (punto 4 del acuerdo). Adicionalmente, ha cobrado mucho peso la *matriz discriminatoria*, relacionada con la violencia de género y el sentido patriarcal de la organización de la sociedad, así como con la xenofobia (por la migración internacional), el racismo (sociedades multiculturales), los grupos etarios, las preferencias sexuales, el fútbol y la aporofobia, que han conducido a cambios en los marcos legales, fortalecimiento institucional, participación y transversalidad.

Las doctrinas de seguridad y los paradigmas progresistas son distintos a los de la derecha; pero lo fundamental está en que muestran diversidad de opciones y, dentro de ellas, las progresistas se han mostrado ser mejores si se atienden a los resultados. Sin embargo, las que se han posicionado como únicas y hegemónicas son las que provienen de la derecha. Por eso es muy importante entrar en este debate, porque a la larga ayudará a reducir la violencia en la región.

Referencias bibliográficas

Amaya, E. (2019), “Cuatro desafíos claves de las políticas de seguridad ciudadana para El Salvador”, *Justicia en las Américas*, blog de la Fundación para el Debido Proceso.

Arditi, B. (2009), “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?”, *Ciências Sociais Unisinos*, 45(3), Universidade do Vale do Rio dos Sinos, pp. 232-246.

Barroso, J. L. (2016), “El control social comunitario en Cuba y sus implicaciones para la seguridad pública”, *Revista Policía y Seguridad pública*, 6(1), pp. 127-164.

Borja, J., y M. Castells (1998), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.

Cameron, M. y E. Hershberg (2010), *Latin American Left Turns: politics, policies, and trajectories o change*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Carrión, F. (2015), *La red global del narcotráfico*, Quito, FES-ILDIS-FGE.

— (2019), *Seguridad y construcción de ciudadanía*, Cuernavaca, Universidad Autónoma de Morelos, “La política un elemento gravitante en la violencia y la seguridad ciudadana”, pp. 29-53.

— (ed.). (2018), *La política en la violencia y lo político de la seguridad*, Quito, FLACSO.

Carrión, F. y J. P. Pinto (2017), *Violencias, articulaciones delictivas y gobierno de la seguridad en el Ecuador del siglo XXI*, Quito, IDRC-FLACSO.

— (2017a), *Quito: un ensamble de violencias*, Washington, Wilson Center.

Castañeda, J. (2006), “Latin America’s Left Turn”, *Foreign Affairs*, 85(3), pp. 28-43.

Constantino, G. (2015). “El juego estratégico de la seguridad ciudadana en Argentina (1996-2011)”, *Cuadernos de Gobierno y Administración pública*, 2(1), pp. 29-49.

Durkheim, E. (2004), *El suicidio*, Buenos Aires, Losada.

Espinoza, B. (2016), “La seguridad ciudadana en Nicaragua: un proyecto que se consolida”, *Revista Jurídica IUS Doctrina*, N° 15, pp. 1-31.

Fasano, F. (2019), “Seguridad era la de antes. ¿Está seguro?”, *La Red21*, Montevideo.

Frigo, E. (2003), “Hacia un modelo de seguridad privada en América Latina”,

- ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Seguridad Privada, 24-26 de septiembre. Bogotá, Colombia, <<https://bit.ly/2U3Ckxp>>.
- Gaudichaud, F., J. Webber y M. Modonesi (2019), *Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica*, Ciudad de México, UNAM.
- Imbusch, P., M. Misse y F. Carrión (2011), “Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review”, *International Journal of Conflict and violence*, 5, pp. 87-154.
- Kuhn, T. (2009), *La estructura de las revoluciones científicas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Roncken, T. y J. A. Chacin (2014), “Los alcances de la Seguridad Ciudadana en Bolivia como bien público y tarea de todos”, *Cuestiones de Sociología*, N° 10, Buenos Aires.
- Sader, E. (2008), *Posneoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Sozzo, M. (2008), *Inseguridad, prevención y policía*, Quito, FLACSO-IMQ.
- Stefanoni, P. (2020), “La izquierda latinoamericana frente a Venezuela”, *Nueva Sociedad*, Caracas, NUSO-FES.
- Valencia, L. y A. Ávila (2017), *Terminó la guerra, el postconflicto está en riesgo. A un año del acuerdo de paz*, Buenos Aires, CLACSO-Paz.
- Vargas, A. (2008), “Fuerzas Armadas y gobiernos de izquierda en América Latina”, *Nueva Sociedad*, N° 213, NUSO-FES.

[Recibido el 5 de agosto de 2021]

[Evaluado el 14 de septiembre del 2021]

Autor

Fernando Carrión Mena. Arquitecto, Universidad Central del Ecuador. Magíster en Desarrollo urbano, El Colegio de México. Doctorando en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Profesor emérito de FLACSO-Ecuador. Condecoración Vicente Rocafuerte Asamblea Nacional del Ecuador. Más de 1.000 artículos periodísticos y 256 académicos. 48 libros como editor y 29 como autor. Especializado en temas como: ciudad, centros históricos, fronteras, seguridad, narcotráfico y sociología del fútbol.

Publicaciones recientes:

2021, editor de libros: *Quito, una ciudad que se disuelve*, y *Ciudades Capitales en América Latina: capitalizada y autonomía*.

— “Ciudades de plataforma ¿Nuevo paradigma urbano?”, *Foro*, N° 101 (Colombia).

— “Corredores urbanos: centralidades longitudinales de articulación global”, *Revista ENVI* (Chile).

Cómo citar este artículo

Carrión Mena, Fernando, “¿Existen políticas progresistas de seguridad ciudadana en América Latina?”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 40, primavera de 2021, pp. 73-91, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/602-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-40.html>>.



Richard C. Edwards, Arthur MacEwan
y los docentes del curso de
Ciencias Sociales 125*

Un enfoque crítico en la enseñanza actual de la economía: bases para un nuevo currículum (fragmentos)

Este artículo fue recomendado a la revista, en vida, por el Dr. Miguel Teubal. Ha sido publicado originalmente en *Crítica a la Ciencia Económica*, Buenos Aires, Ediciones Periferia, 1972. Es un modo de la dirección de la revista de realizar un homenaje a la vida comprometida con las mejores causas de Miguel.

Introducción

Este trabajo se propone esbozar un enfoque crítico de la economía y sugerir la forma de tratamiento dentro de ese marco de algunos problemas sociales

importantes. Nuestra convicción de que el enfoque ortodoxo de la economía política no puede tratar los problemas fundamentales de la sociedad moderna nos lleva a desarrollar un nuevo currículum.

* Social Sciences 125 es un curso que se dicta en el marco del programa de Educación General del Harvard College. Fue dictado por primera vez en la primavera de 1969 como curso semestral y se lo amplió ahora a curso anual que titulamos “La economía capitalista: conflicto y poder”. No se exigen prerrequisitos. Solicitamos que el curso fuese registrado en el Departamento de Economía Política, de tal manera que pueda tener validez como correlativo para cursos superiores de economía. El Departamento de Economía política de Harvard no accedió a lo solicitado. Los integrantes del grupo realizaron reuniones semanales desde el otoño de 1968 para elaborar el núcleo de un enfoque crítico de la economía política y estructurar un curso en torno de dicho núcleo. Las ideas presentadas en este informe son el resultado del trabajo del grupo. La formulación que aquí se ofrece estuvo a cargo de Richard Edwards y Arthur MacEwan. Los otros miembros del grupo, alrededor de la mitad de los cuales pertenecen al cuerpo docente titular y la otra mitad se desempeñan como docentes adjuntos, son: Keith Aufhauser, Peter Bohmer, Roger Bohmer, Samuel Bowles, Herbert Gintis, Cari Gotsch, Stephan Michelson, Ralph Pochoda, Patricia Quick, Michael Reich y Thomas Weisskopf. Le agradecemos a Janice Weiss por la ayuda prestada para editar este trabajo.

El análisis económico ortodoxo, como se nos presenta de forma tradicional, desde los cursos elementales, se basa en la aceptación del *statu quo* de las relaciones sociales. En el análisis microeconómico se presuponen los sistemas de propiedad individual y de toma de decisiones propios de las sociedades capitalistas y en este estrecho contexto se examina el comportamiento pecuniario de la empresa y de los individuos. En el análisis macroeconómico, cuando se estudian las actividades del conjunto de estas unidades individuales, se centra la atención en los ajustes monetarios y fiscales necesarios para mantener el funcionamiento armónico del sistema. En resumen, el currículum de la economía política moderna es el del marginalismo filosófico: las relaciones sociales existentes se toman como un dato y el problema se circunscribe a administrar el sistema mediante pequeños ajustes en los puntos críticos.

El enfoque marginalista es útil solo si se aceptan las instituciones básicas del capitalismo, es decir, si se trata fundamentalmente de su administración. Pero sí cuestionamos las virtudes del capitalismo como sistema, entonces hay que someter a análisis las propias instituciones y relaciones sociales del sistema. Se hace necesario, pues, un nuevo enfoque.

El enfoque tradicional, que acepta al capitalismo y que constituye la base de los planes de estudio actuales de economía política, no puede tratar los problemas de la sociedad moderna. Todo lo que los currícula nos dicen respecto de la guerra de Vietnam es cómo se la puede financiar de modo más eficaz. Se llega hasta a negar la existencia del imperialismo. Se enseña que el racismo tiene su

origen en las preferencias personales, y la pobreza de los negros y de otros sectores se explica en función de su baja productividad. La destrucción del medio entra en el currículum solo como algo tangencial, cuando se señala la existencia de “factores externos” como limitantes de la teoría. El sometimiento de la mujer, la falta de sentido de las actividades laborales y la enajenación de los trabajadores son temas que no se consideran en absoluto. Las alternativas socialistas y el proceso revolucionario se examinan únicamente en función del sistema de valores de un medio capitalista.

Sostenemos que estos temas, su existencia histórica, sus causas, su dinámica y sus consecuencias deben ser prioritarios en un nuevo currículum de la economía. El mismo reflejaría la motivación del capitalismo norteamericano moderno: el conflicto y el poder. La atención debería centrarse en las instituciones económicas básicas del capitalismo y en las divisiones de clase que esas mismas instituciones fomentan.

La docencia y la investigación con una perspectiva crítica implican algo más que una comprensión más amplia de los fenómenos sociales. Nos interesa que nuestro trabajo contribuya a producir el cambio. Sin embargo, un enfoque crítico de la economía no implica una “orientación normativa” en el sentido usual de ese término. Consideramos que los problemas sociales más serios no son anomalías patológicas del sistema, sino más bien que derivan directamente del funcionamiento normal de las instituciones básicas del capitalismo. Por consiguiente, creemos que los problemas socioeconómicos más importantes pueden resolverse solo por medio de una reestructuración radical de

nuestra sociedad; es decir, mediante un cambio de sus instituciones básicas. Al desarrollar una crítica de la sociedad capitalista y al examinar las implicaciones de la organización socialista intentamos contribuir a la concreción de tal cambio.

En los párrafos siguientes, 2 y 3, exponemos el argumento sustantivo básico de nuestro trabajo, que puede resumirse así: partimos del análisis de las instituciones fundamentales del capitalismo. Estas funcionan de tal manera que limitan el alcance de los resultados sociales posibles; mostramos luego cómo los problemas sociales que se mencionaron antes (desigualdad de los ingresos, enajenación, imperialismo, etc.) son atribuibles en forma directa al funcionamiento de estas instituciones. Pero las instituciones básicas confieren también el poder en forma diferencial, favoreciendo a aquellos que se benefician ya con el sistema económico. Por consiguiente, existe una tendencia a elegir, entre los limitados resultados sociales potencialmente alcanzables, aquellos que menos conducen a la formación de una sociedad decente.

En el párrafo 3 analizamos cómo se ejerce ese poder, particularmente a través del Estado, en favor de intereses de clase. En el funcionamiento del Estado, los objetivos importantes son preservar el sistema económico y facilitar su funcionamiento. En el párrafo 4 señalamos la manera cómo puede organizarse un curso crítico y concluimos con algunos comentarios acerca de los métodos de enseñanza. Incluimos en el Apéndice una exposición respecto de las calificaciones. Esperamos que este ensayo sea útil para todos aquellos que intenten abordar la enseñanza y la investigación en economía desde una pers-

pectiva crítica. Nuestro trabajo debería considerarse como un informe sobre la evolución de nuestra investigación y no como su presentación final. La argumentación planteada en este ensayo se presenta en forma resumida y por consiguiente no pretende ofrecer más que un punto de partida para críticas radicales y cursos críticos.

El conflicto, el poder y las instituciones

Los problemas que mencionamos como fuentes para la elaboración de un nuevo currículum de economía –imperialismo, desigualdad, enajenación, racismo, etcétera– implican directamente conflictos económicos. Es decir, en cada caso existen grupos sociales con intereses económicos contradictorios. Los conflictos se resuelven mediante el ejercicio del poder y a través del funcionamiento de las instituciones. Para decirlo con mayor precisión, el poder –definido como la capacidad de los grupos o individuos para solucionar los conflictos en su beneficio propio– no se ejerce en el vacío. Mejor dicho, se ejerce dentro de un medio bien definido de instituciones económicas que ponen limitaciones estrictas a los alcances de su funcionamiento. Por ejemplo, en lo que hace a la determinación de los salarios en una sociedad capitalista, el medio institucional limita estrechamente el alcance de las negociaciones colectivas, proceso que implica poder. En primer lugar, las negociaciones se asientan en el supuesto de que se trata de una lucha por la distribución de las “ganancias excedentes”, o sea, de lo que queda después de restar de los ingresos totales el conjunto de

los “costos” de producción (las ganancias “normales” y los gastos socialmente innecesarios tales como la publicidad, y también los costos socialmente necesarios). En el contexto del capitalismo, probablemente sería contrario a los intereses de los trabajadores en cuestión incursionar en esos “costos”, ya que ello podría hacer quebrar a la empresa. En segundo lugar, una vez que se ha alcanzado un acuerdo negociado respecto de los salarios, se lo puede burlar con un alza de los precios. Por consiguiente, tanto antes como después de su concreción, el ejercicio del poder de negociación está severamente limitado por las instituciones del sistema.

Una de las hipótesis que se encuentra en el fondo de un enfoque crítico de la economía política es que las instituciones económicas básicas determinan en gran medida la naturaleza de las relaciones sociales y la resolución de los procesos de conflicto social; es decir, la toma de decisiones a nivel social se organiza y efectúa en gran parte a través de las instituciones económicas básicas. Tal hipótesis abarca dos problemas: primero, ¿hasta qué punto las instituciones determinan en forma directa las relaciones sociales y la resolución de los procesos de conflicto social?; segundo, ¿en qué medida la estructura de las instituciones determina la distribución del poder entre grupos e individuos?

Al considerar el papel de las instituciones del capitalismo, destacamos como instituciones básicas (es decir, como definitivas del sistema) las siguientes: el mercado de trabajo, en el cual se trata a la mano de obra como una mercancía y se la asigna al mejor postor; el control del proceso de trabajo por quienes poseen y controlan el capital, lo cual supone la

consiguiente pérdida de control por parte del obrero de sus actividades durante las horas de trabajo; las relaciones legales de propiedad, por medio de las cuales se determina la distribución del ingreso mediante el pago a los propietarios por el uso de sus factores productivos; *homo economicus*, o sea el sistema de rasgos de personalidad característicos del capitalismo y funcionales para él, que incluye especialmente el sistema de incentivos a la ganancia individual; y la ideología, que abstrae y organiza la “realidad” de tal modo que permita justificar y facilitar el funcionamiento de las demás instituciones.

Estas instituciones crean varios de los problemas sociales que hemos mencionado: desigualdad en los ingresos, enajenación, destrucción del medio e imperialismo. Más aún, el racismo y el sometimiento de la mujer se convierten en funcionales en una sociedad organizada por tales instituciones. Los argumentos que sugeriremos a continuación intentan poner bien en evidencia los lazos que existen entre el funcionamiento de las instituciones capitalistas y los problemas a que nos referimos.

Las consecuencias de las instituciones capitalistas

Desigualdad de los ingresos. La tendencia a la desigualdad es parte integrante del funcionamiento de las instituciones capitalistas. Consideremos primero las consecuencias de la existencia del mercado de trabajo. Para asegurar que la gran mayoría de los trabajadores deba vender su fuerza de trabajo en el mercado, es importante que estos no tengan la opción de trabajar por cuenta propia;

es decir, resulta necesario que no posean otros medios de producción aparte de su fuerza de trabajo. Como consecuencia, la propiedad del capital debe concentrarse en manos de un número relativamente pequeño de no trabajadores. Además, en la medida en que las gratificaciones materiales constituyen la motivación principal del trabajo, el sistema de incentivos que se requiere para inducir a los trabajadores a adquirir una capacitación y a aplicarla luego al proceso de producción debe caracterizarse por importantes desigualdades en las remuneraciones.

Las características del proceso de producción desde el punto de vista del capitalista establecen exigencias similares. En primer lugar, es necesario que existan diferencias sustanciales en las remuneraciones con el fin de inducir a los empresarios a cumplir sus funciones sociales como innovadores, organizadores de la producción y dados al riesgo. En segundo lugar, dadas las economías derivadas de la producción en escala (sean reales o bien resultantes del poder de mercado, etcétera) y dada además la asociación institucionalizada entre la propiedad del capital y el control del proceso productivo, se produce necesariamente la concentración de la propiedad.

Por último, la maximización de las ganancias provoca una acelerada tasa de cambio tecnológico. En el marco del mercado, la capacidad de explotar las innovaciones lucrativas depende de la capacidad de poner en funcionamiento el capital necesario. Una vez que comienzan a producirse desigualdades (o en caso de que estas ya existan), dicha capacidad se distribuye de manera desigual. Como consecuencia, las recom-

penas obtenidas por el cambio tecnológico, que son a menudo importantes, tienden a distribuirse entre aquellos que se encuentran ya en la cima por su participación en la distribución del ingreso, impulsando aún más la tendencia a la desigualdad.

Las tendencias antedichas del progreso tecnológico actúan incluso en ausencia de un sesgo definido que reduzca en forma directa la participación del trabajo en el ingreso, en la elección de tecnologías que ahorran capital o trabajo. Puede demostrarse fácilmente que en una sociedad con un mercado de factores más o menos competitivo, pero donde exista un control colectivo por parte de los capitalistas sobre la investigación y el desarrollo, la selección de las pautas de progreso tecnológico no favorecerá a los trabajadores.

Estas tendencias hacia la desigualdad derivan directamente de las instituciones fundamentales. No sostendremos, sin embargo, que la distribución del ingreso está totalmente determinada por el funcionamiento de las instituciones capitalistas. La determinación del ingreso es una lucha, quizás más que cualquier otra cosa. Uno de los aspectos principales de ella es el esfuerzo que realizan los diversos grupos para incrementar los precios de aquellos factores que poseen. Por consiguiente, la lucha por el ingreso puede verse como una lucha de clases, en la cual estas se definen en términos de su relación con los medios de producción.

Enajenación. La dicotomía ocio-trabajo, característica de los análisis económicos neoclásicos, refleja una aceptación de la idea de que, en general, las actividades laborales son un esfuerzo penoso,

carente de realizaciones dones, que se emprende para asegurar un ingreso y, a su vez, las actividades creadoras, conducentes al desarrollo individual, deben ser necesariamente actividades vinculadas con el “ocio”, y no con el trabajo. Existe una considerable evidencia antropológica de que esta división de la vida es específica históricamente, de las sociedades de trabajo mercantil y de que las actividades productivas estuvieron siempre separadas de las creativas, de las que proveen al desarrollo individual.

En el seno de la sociedad capitalista, el control del proceso de trabajo en manos de los capitalistas significa que los trabajadores no determinan ni la organización social ni la tecnológica de ese proceso, como tampoco determinan qué se producirá ni para qué se empleará el producto. Por tanto, el trabajador está separado o enajenado, tanto con respecto a su actividad laboral como al producto de la misma. Además, como no se puede separar la fuerza de trabajo del propio trabajador, el control que ejercen los capitalistas sobre el trabajo de los obreros implica el control de la vida del trabajador durante la jornada de trabajo.

En estas circunstancias, las actividades laborales no son en general creativas ni hacen al desarrollo personal. El obrero no tiene un interés intrínseco ni en las actividades que realiza directamente ni en el fin a que se dirigen; la motivación debe tomar entonces otra forma: la de trabajar por el incentivo extrínseco de los salarios. Como lo destacamos antes, para que los incentivos salariales sean efectivos debe existir una marcada desigualdad y, por consiguiente, remuneraciones importantes para los que “toman en serio” su trabajo.

Pero la solución del problema de la motivación en un marco de trabajo enajenado no pasa solo por los salarios (y la consiguiente desigualdad salarial). En las sociedades capitalistas modernas, y sobre todo en los Estados Unidos, el sistema educacional cumple la función de preparar a los obreros para esas condiciones de empleo. El sistema educacional disciplina la fuerza de trabajo.

La gran mayoría encuentra en el trabajo una aplicación muy escasa de aquellas capacidades intelectuales adquiridas en la escuela, salvo de las más elementales —operaciones matemáticas simples, leer, escribir— o, en el caso de que las apliquen, podrían haberlas asimilado en el propio trabajo. Por otra parte, ser puntual en el trabajo, seguir las directivas y aprender a respetar la autoridad, aprender a trabajar por incentivos externos (calificaciones) y a administrar el tiempo son modos de conducta, características afectivas, que la escuela inculca y el trabajo requiere. De esta forma, la escuela prepara a sus alumnos, por la misma experiencia que tienen en ella, para funcionar de manera eficiente en un medio enajenado.

Las consecuencias de la enajenación son, por cierto, enormes. Cuando la organización y la finalidad del rol principal que uno asume en la vida —es decir, el trabajo— se controlan y motivan externamente, tanto el rol asumido como la vida misma tienden a transformarse en algo sin sentido. El desarrollo del carácter y la autoexpresión son distorsionados y desplazados por el entorno laboral y alcanzan sólo una realización mezquina a través de actividades realizadas en el tiempo libre. La consecuencia es el cinismo —hacia uno mismo, hacia los otros y hacia la sociedad.

La enajenación del obrero puede considerarse como una fragmentación de su existencia: él no controla sus horas de trabajo (ni las dispone, organiza o motiva), y por consiguiente se hallan escindidas del resto de su existencia. Su familia, su esparcimiento, su actividad intelectual no se hallan integradas con la actividad laboral que domina su vida. Más aún, las mismas actividades laborales están fragmentadas: la producción capitalista fuerza una tecnología que implica una división de trabajo aún más desarrollada, de tal modo que el obrero no llega siquiera a participar en la producción de un artículo completo.

La enajenación no es simplemente un “costo” que los trabajadores pueden cubrir mediante un precio de oferta más alto para el trabajo. En primer lugar, no pueden lograr salarios más altos como “compensación” porque solo disponen de pocas alternativas significativas no enajenantes, si es que tienen alguna; es decir, la enajenación impregna totalmente la economía capitalista. Más aún, en la medida en que existe una gran variedad de condiciones laborales, la estratificación del mercado de trabajo asegura que la persona inmersa en un medio de trabajo enajenado solo halle como alternativa otros medios similares (un burócrata, en general, no tiene la opción de convertirse en médico). Además la carencia de actividades laborales creativas, que hagan al desarrollo personal, asegura que los trabajadores no exijan un medio laboral distinto: sus preferencias (como las de todo el mundo) están conformadas por el medio y la falta de alternativas no enajenantes no les proporciona a los trabajadores puntos de apoyo para modificarlas.

Destrucción del medio. Por lo común se le atribuye al capitalismo –así lo hacen Marx, Schumpeter, y muchos otros– el ser un sistema que alcanza la máxima expansión de la producción, dada una base determinada de recursos. Los mercados y el *homo economicus* demostraron ser poderosas herramientas para organizar una economía para el crecimiento. La ideología del capitalismo, a su vez, otorga gran valor al aumento de la producción material.

Sin embargo, la aceptación de la producción global *per se* como índice de bienestar sería en el mejor de los casos un procedimiento objetable. Los precios con los cuales se valúa la producción total son reflejo de la distribución existente del ingreso y de las preferencias que engendra el sistema. Por consiguiente, no se les puede adscribir ningún significado de bienestar objetivo. Es más, el propio proceso de expansión de la producción tiene consecuencias más allá del mercado, que actúan en detrimento del bienestar social.

El proceso de crecimiento capitalista ha implicado históricamente la ruptura de la comunidad. Ese proceso asumió formas diversas, incluidos los fenómenos actuales: el proceso de trabajo tradicional, no enajenante, se destruye por la competencia con la industria moderna; la introducción de la nueva tecnología diezma las comunidades agrícolas; el crecimiento y la decadencia de las ciudades están signados por los caprichos del mercado; los habitantes de las ciudades experimentan anomia porque sus comunidades se hallan funcionalmente fragmentadas. La “comunidad” no es un bien que pueda producirse para la venta en el mercado.

En razón de que los capitalistas controlan el proceso de trabajo y su objetivo es la maximización de las ganancias, no se dará la tendencia a minimizar los costos que afectan a los demás. En realidad, para cualquier nivel dado de costos, se hará un esfuerzo por maximizar la parte de tales costos soportada por otros. Estos costos ajenos al mercado toman la forma de una fractura de la comunidad, de la contaminación del agua y del aire, de la congestión, de la “diseminación urbana”, etcétera; una destrucción generalizada del medio que no puede considerarse como un tema secundario, sino que, por lo contrario posee importancia capital para la sociedad. Es más, los esfuerzos de los capitalistas por escoger la tecnología y organizar la producción con el fin de minimizar sus propios costos, pero no los costos sociales, aseguran que con el trascurso del tiempo la importancia del problema se acentuará. Así, el aumento de la preocupación con respecto a los problemas de la contaminación del aire no sorprende en absoluto, ni debería sorprender que los grupos que se movilizan contra la contaminación únicamente comiencen a tener influencia cuando los problemas llegan a ser muy graves. Para detener la destrucción del medio sería necesario restringir severamente la actividad de instituciones básicas para el capitalismo. De este modo, las necesidades humanas se ven subordinadas a las necesidades del mercado y a la expansión del capital.

Imperialismo. La subordinación de las necesidades humanas a las de la expansión del capital fue siempre una característica enraizada de crecimiento capitalista y este proceso se ha verificado no solo internamente, sino también a escala in-

ternacional. La difusión geográfica del capitalismo deriva del accionar de sus instituciones básicas. En primer lugar, su racionalidad en el sentido de la ganancia individual conduce constantemente a la búsqueda de nuevas fuentes de lucro. Para la empresa, la prosperidad continua depende de la posibilidad de encontrar usos nuevos y rentables para las ganancias acumuladas anteriormente. En segundo lugar, las oportunidades para asegurar la disponibilidad de tales posibilidades de inversión son tanto mayores cuanto mayor sea el alcance geográfico del sistema.

La difusión del sistema fue un rasgo característico del capitalismo a lo largo de su historia. Ello implicó la eliminación de las restricciones para operar en el mercado, de las que pesaban sobre el control capitalista del proceso de trabajo y sobre el sistema de la ganancia individual. Anteriormente, el problema consistía en crear naciones y luego sus esferas de influencia. En la actualidad, cuando una nación capitalista se ha vuelto dominante, el problema es el de integrar un sistema capitalista internacional. Tal integración significa como mínimo que los aspectos nefastos del capitalismo –desigualdad, enajenación, destrucción del medio– se difundan, o, en la medida en que ya existan, se conserven. No obstante, como esta integración tiene lugar bajo el dominio de los intereses empresariales de una nación capitalista avanzada, la capacidad de expansión de la producción no se transmite necesariamente a los países más pobres. En primer lugar, simplemente la acción de la ventaja relativa que se produce en un sistema capitalista integrado impediría la industrialización y el crecimiento de los países pobres. En segundo

lugar, las condiciones monopólicas de las empresas norteamericanas generan aún menos posibilidades de desarrollo para los países pobres. En razón de su poderío, que se ejerce tanto dentro como fuera del mercado, las empresas de los Estados Unidos (o las de otras naciones capitalistas avanzadas) están en condiciones de asegurar su preeminencia con respecto a las oportunidades de inversión e impedir el desarrollo de una burguesía industrial históricamente progresista en los países pobres.

Además, los intereses del capital internacional requieren la estabilidad para que se mantenga “un clima favorable para la inversión”. Por lo tanto, se requiere la fuerza del Estado para evitar las políticas extremistas y el cambio social en los países pobres. Una comprensión plena del imperialismo exige una explicación de por qué el Estado está dispuesto a usar su poder —desde la persuasión diplomática hasta la intervención militar— en defensa de las empresas. En el párrafo 3 sugerimos una explicación de este fenómeno.

Racismo. El racismo en los Estados Unidos puede considerarse como un respaldo funcional de los intereses del capital. En nuestro análisis de la enajenación afirmamos que la segmentación y la estratificación de la fuerza laboral constituyen un mecanismo mediante el cual se evita que los trabajadores obtengan un salario mayor al verse obligados a emprender las labores menos deseables. La gente de color comprende sin duda uno de los sectores más oprimidos de la fuerza laboral de los Estados Unidos. Están confinados a los trabajos más indeseables y se los retribuye con los salarios más bajos.

A menudo se sostiene que los trabajadores blancos se benefician con el racismo y que los que pierden son los capitalistas, que se ven impedidos para contratar negros. Este argumento es cierto, en todo caso, en el sentido estático, cuando el ingreso total de la clase trabajadora está prefijado. La división de la fuerza laboral por razas debilita, sin embargo, la posición de los trabajadores como grupo, y en consecuencia se reduce su participación en el ingreso. Las exigencias de los trabajadores blancos se atenúan por la amenaza de que se los sustituya por trabajadores provenientes de la reserva de mano de obra negra.

Aún más, los antagonismos de los trabajadores blancos se orientan gracias al racismo más bien hacia los negros que hacia los empleadores; es decir, la institucionalización del racismo diluye la conciencia de las divisiones de clase. Cuando la animosidad de los trabajadores blancos se dirige contra los negros, los primeros se ven a sí mismos como poseedores de un puesto en el sistema: no son los que están más abajo.

El sometimiento de la mujer. La segmentación de la fuerza laboral implica, por cierto, muchas más divisiones que las raciales. Asimismo poseen importancia obvia las divisiones generalizadas según la “capacitación” y los niveles de educación. La división por sexo y el concomitante sometimiento de la mujer impregnan toda la sociedad. En este ensayo destacaremos sólo que existen muchos paralelos con el racismo y que los aspectos señalados antes, en particular los que conciernen al rol funcional de la estratificación que posibilita que se paguen bajos salarios por los trabajos

indeseables, cobran nuevamente importancia. En realidad, la mujer no recibe propiamente un salario por la mayoría de sus trabajos, en particular por los trabajos domésticos, y no tiene muchas posibilidades de elegir.

Resumen. En este párrafo hemos proporcionado una serie de argumentos en torno de las relaciones entre importantes problemas sociales y las instituciones de la sociedad capitalista. Creemos que el análisis general constituye un elemento básico para lograr un enfoque crítico de la economía. Los aspectos que quisiéramos destacar en esta recapitulación son los siguientes:

Las características negativas que adjudicamos al capitalismo son totalmente compatibles con una rápida y exitosa expansión de la producción. En realidad, en el mismo proceso de obtención de un máximo de producción (máximo de ganancia) las instituciones del capitalismo fomentan, por ejemplo, la desigualdad de ingresos y la enajenación.

Por lo tanto, el análisis se basa solo en una pequeña proporción en la presencia de los ciclos económicos, del desempleo, etcétera. En esencia, la crítica se aplica plenamente cuando la economía capitalista se encuentra en auge. Y por más que se pueda valorar la producción en contraposición con otras variables que contribuyen al bienestar, parece obvio que cuanto mayor sea el producto, menos valorable resulta en relación con esas variables. Así, una sociedad capitalista se hace cada vez menos tolerable.

Las instituciones medulares del capitalismo interactúan de tal manera que determinan las relaciones sociales y circunscriben el resultado de las situaciones conflictivas. En primer lugar, estas

instituciones actúan en forma paralela para originar una sociedad de clases. La confianza en los incentivos de la ganancia individual, el control capitalista del proceso de producción y las relaciones legales de propiedad aseguran que el desarrollo capitalista traerá apareada la división de clases. En segundo lugar, las instituciones medulares tienen alto grado de interdependencia y de esta manera sostienen y facilitan el accionar de cada una de ellas; las interrelaciones funcionales son tales que una alteración importante en cualquiera de ellas resulta incompatible con el mantenimiento de las otras.

La aceptación de las instituciones capitalistas trae consigo ciertas restricciones en el funcionamiento de la sociedad. Tales restricciones toman por lo común la forma de conflictos entre necesidades sociales alternativas. Por ejemplo, en el contexto del capitalismo se produce la contraposición entre el crecimiento de la producción y la igualdad del ingreso. Tal situación se origina en los requisitos funcionales de las instituciones. Pero es posible imaginar fácilmente una sociedad en la que eso no suceda. Se cumpliría semejante aspiración si los hombres trabajaran porque lo desean y se sintieran en pie de igualdad con el conjunto de la comunidad, en lugar de trabajar solo con vistas a la ganancia personal. Otros ejemplos de tales contraposiciones aceptadas en general, y que de hecho no lo son necesariamente fuera de los márgenes del capitalismo, incluyen la contraposición entre el crecimiento del ingreso y un medio laboral conscientemente planificado, entre la tasa de empleo y la estabilidad de los precios, entre los costos privados y los sociales, entre el consumo público y el privado y

entre el ingreso y el ocio. Destacamos en especial que las restricciones impuestas por las interdependencias son atributos de las instituciones capitalistas, y no un cierto tipo de realidad subyacente.

Las instituciones medulares del capitalismo actúan de manera suficientemente poderosa como para subordinar otras instituciones a sus necesidades. Hemos ejemplificado a través de la educación (otros modelos podrían haber sido la familia y la religión) la forma en que otras instituciones sirven a los intereses de la economía. En este sentido el capitalismo puede caracterizarse como una “sociedad económica”.

Existen, por cierto, límites en el grado en que las instituciones capitalistas dan forma a la sociedad y no hay duda de que un programa basado solo en este argumento sería deficiente. Es aún más importante que las instituciones medulares del capitalismo no se preserven a sí mismas. El solo hecho de que creen injusticias sociales debería poner de manifiesto que su funcionamiento puede dar como resultado la inestabilidad. Además, es necesaria la adecuación de los cambios en la estructura de la economía —por ejemplo el aumento de la importancia de la mano de obra calificada o el cambio en la tecnología agrícola—. A menudo tales cambios crean una necesidad de nuevas instituciones auxiliares. De modo similar, las mismas instituciones básicas requieren siempre su mejoría y ampliación. Ninguna de estas tareas puede llevarse a cabo por el accionar *per se* de las instituciones medulares. Por último, las instituciones capitalistas pueden no determinar resultados precisos y a causa de ello se da un ámbito que no carece de importancia para el ejercicio del poder. Por lo tanto,

pasamos a considerar ahora el ejercicio del poder —en particular, el rol del Estado— en el contexto de las instituciones capitalistas.

El ejercicio del poder

La división de clases en la sociedad capitalista

Como hemos señalado, el desarrollo y el accionar de las instituciones capitalistas, divide la sociedad en clases. En primer lugar, la división de clases es un requisito de la organización efectiva de las instituciones: se debe reducir la mayoría de la población a un nivel proletario, al mismo tiempo que se crea una élite capitalista y se justifica su existencia. En segundo lugar, las instituciones básicas actúan de manera tal de acrecentar la riqueza, el poder y los privilegios de esa élite.

El análisis de las instituciones económicas que lleva a estas conclusiones proporciona una base para examinar el ejercicio del poder, o real capacidad de los grupos para resolver en su favor los procesos de conflicto social. En primer lugar, el análisis proporciona la hipótesis de trabajo de que la organización económica es la base del poder; en segundo lugar, hace hincapié en que las diferentes clases tienen intereses contrapuestos con respecto al mantenimiento de las relaciones sociales existentes. Conjuntamente, estas afirmaciones nos conducirían a la hipótesis de que el poder en una sociedad capitalista se halla en manos de la clase capitalista, y como la lucha social puede provocar la inestabilidad de las propias instituciones, esta clase ejerce el poder fundamental-

mente para mantener las instituciones que operan en su favor. La intervención del poder –para desviar las amenazas políticas, para despolitizar los conflictos de clase y así sucesivamente– se hace necesaria para asegurar el funcionamiento fluido del capitalismo.

Si bien sostenemos que el poder está controlado por la clase capitalista, ello no quiere decir que ella monopolice el poder, o que su gobierno se ejerza sin límite.

Apéndice

Declaración sobre el problema de las calificaciones por los docentes de Social Sciences 125 a la Comisión de política educacional*

Las calificaciones cumplen diversas funciones: establecen un sistema de incentivos para los estudiantes, estructuran la naturaleza de las relaciones sociales en el proceso educacional y proporcionan información necesaria dentro y fuera de la universidad. Sostenemos que su función incentivadora y su efecto sobre las relaciones en el aula son contrarias al aprendizaje. Aún más, creemos que su rol informativo podría cumplirse mediante otro tipo de mecanismos, que promuevan y no que obstaculicen el aprendizaje.

Incentivos

El aprendizaje debería llevarse a cabo con vistas a alcanzar fines sociales deseables y por el placer intrínseco de aprender. El proceso de calificaciones implanta una estructura indeseable de

recompensas en la cual obtener una calificación elevada se convierte en la fuerza motivacional. La recompensa indirecta de una buena nota reemplaza la satisfacción directa del proceso de aprendizaje o del conocimiento resultante, como objetivo final de muchos estudiantes. Semejante estructura de incentivos es indeseable en y por sí misma.

Sin embargo, el papel de las calificaciones en las instituciones educativas no puede comprenderse cabalmente mientras la atención se limita solo al ámbito universitario. Las calificaciones cumplen la función de socializar a los estudiantes como fuerza de trabajo. En un empleo, los trabajadores no sienten satisfacción alguna en relación con un interés intrínseco en el proceso de producción o en el producto final de su trabajo. Tampoco obtienen satisfacción por la utilidad social del producto. En lugar de ello, están motivados por la perspectiva de una recompensa externa: los salarios recibidos a cambio de su fuerza de trabajo. En el lugar donde desempeñan su tarea, la necesidad de sustituir los incentivos externos por un interés intrínseco surge a raíz de la separación de los trabajadores del control sobre el proceso de producción y sus productos. Las calificaciones tienen un papel importante en la preparación de los jóvenes para esta clase de medio laboral. Nosotros rechazamos tanto el sistema económico como el sistema educacional que actúan de este modo.

El contenido del conocimiento adquirido por el estudiante también se ve afectado por las calificaciones. Se hacen más importantes aquellos aspectos

* La siguiente petición fue elevada a la Comisión de política educacional de la Universidad de Harvard por el grupo de profesores de Social Sciences 125 durante el primer semestre en el que se dictó el curso. La petición fue rechazada.

de cualquier tema de una materia que puedan reducirse más fácilmente a una medida unidimensional única, como por ejemplo, los datos fácticos y cuantificables. En la elección de los temas de los informes se prefieren las cuestiones secundarias que pueden investigarse sin dificultad y para las cuales es posible elaborar una respuesta en el escaso tiempo disponible. Para asegurarse una retribución inmediata el estudiante tiende a minimizar los riesgos, restringiendo al ámbito de su investigación. Como consecuencia, se da por supuesto el marco y el contexto más amplios de sus estudios. Así, las calificaciones desempeñan un papel significativo en la perpetuación del *statu quo* en la investigación social. Esto es lo que objetamos.

La estructura de las relaciones sociales en el aula

El poder de calificar les proporciona a los profesores la sanción como un medio para el ejercicio de la autoridad en el proceso educativo. Las calificaciones fomentan la aquiescencia y el conformismo entre los estudiantes y eximen a los profesores de la necesidad de destacarse, ser interesante y dictar clases bien preparadas. Los estudiantes reprimen su crítica de la mediocridad y de la torpeza en parte por el temor de arruinar sus notas y en parte porque el sistema de calificaciones ha desviado su atención del aprendizaje como tal. (No planteamos aquí la posibilidad de que las calificaciones inspiren conformismo político entre estudiantes y profesores.) En general, las relaciones autoritarias que se dan entre ambos en la clase, es incompatible con el aprendizaje; también por este motivo nos oponemos al sistema de calificaciones.

La información

Los principales consumidores exteriores de la información que proporcionan las calificaciones son los empleadores y las escuelas de graduados, que necesitan identificar a los estudiantes que más convienen a sus propósitos. Las calificaciones les proporcionan a los empleadores y a las escuelas de graduados, sin costo alguno, un medio para clasificar a los estudiantes según sus objetivos. Pero la educación no debería subordinarse a sus necesidades, en especial porque las calificaciones interfieren en el proceso de aprendizaje. Las escuelas de graduados y los empleadores pueden elaborar sus propios mecanismos de evaluación y selección aunque no se califique a los estudiantes, como ya sucede con los alumnos de una cantidad de *colleges*, como por ejemplo Antioch, donde no se califica.

Las calificaciones se utilizan también para cubrir necesidades de información dentro de la universidad. Los estudiantes se sirven de ellas para conocer el concepto de los profesores sobre su rendimiento en clase. Los miembros del cuerpo de profesores utilizan las calificaciones de los cursos anteriores como indicadores para admitir estudiantes en sus propios cursos. La administración las emplea para distribuir su ayuda financiera. Aunque rechazamos este último uso, pensamos que la información sobre el desempeño de un estudiante puede ser útil tanto para el mismo como para el profesor en el proceso educativo. El uso de una libreta de calificaciones no es, sencillamente, el mejor medio para llenar tales necesidades de información.

Por todas estas razones consideramos detestable el sistema de califi-

caciones e intentamos sustituirlo por otros mecanismos que cumplan aquellas funciones de las calificaciones que, a nuestro parecer, deberían retenerse. En nuestro curso prepararemos evaluaciones escritas del trabajo de cada estudiante, que quedarán a disposición de este último y de aquellos a quienes autorice. Además, dispusimos encuentros individuales entre el estudiante y el instructor durante el semestre. Por último, la misma organización del curso en pequeñas secciones les proporciona

automáticamente a los estudiantes una información constante.

Por consiguiente solicitamos a la Comisión de política educacional que elimine el requisito de las calificaciones de nuestro curso. Asimismo, pedimos una audiencia pública con la Comisión para tratar tanto lo solicitado como el papel general de aquéllas en Harvard. Desearíamos presentar en esa ocasión los argumentos que avalan su supresión total en el proceso educativo en Harvard.

Cómo citar este artículo

Edwards, Richard C., Arthur MacEwan y los docentes del curso de Ciencias Sociales 125, “Un enfoque crítico en la enseñanza actual de la economía: bases para un nuevo currículum (fragmentos)”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 40, primavera de 2021, pp. 93-106, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/602-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-40.html>>.

**DOCUMENTOS
POLÍTICOS DE
COYUNTURA**



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época



PRESENTACIÓN

El director y el secretario de redacción vuelven a presentar la sección de Documentos Políticos de Coyuntura de la *Revista de Ciencias Sociales, segunda época* de la Universidad Nacional de Quilmes como propuesta de publicación de diversas expresiones y posiciones acerca de problemáticas políticas sin restricciones de las posiciones o matices que manifiestan proyectos, propuestas, reflexiones, adhesiones, críticas, incomodidades y/o incertidumbres referidas al nivel local, regional e internacional. El objetivo es cooperar y, eventualmente, promover debates que contribuyan a la evolución de la pluralidad de voces que emergen desde la urgencia de la inmediatez de los tiempos de la coyuntura política.

Tal vez el lector pueda compartir la arriesgada pregunta: ¿por qué en una revista científica y académica, presentada por una universidad pública, se localiza una porción de su espacio dedicado llanamente a la enunciación política, envuelta en las fuerzas ideológicas que aparecen al calor del momento actual? Las controvertidas respuestas pueden surgir desde distintos lugares, construirse con varias líneas argumentales. Nuestro punto de vista es que no hay, no podría haber, un muro que separe ni una frontera infranqueable, entre la ciencia y la ideología, tal como lo teorizó hace ya más de ocho décadas Max Horkheimer. Desde este presupuesto, el compromiso de la revista es dar un lugar abierto a la multiplicidad de las posiciones políticas, necesarias para la profundización y superación de las exposiciones democráticas, participativas y de texturas emancipativas que conlleve a la convivencia con bienestar e igualdad de los seres humanos.

En este número presentamos un grupo diverso de textos cuyos autores son Juan Pablo Pinto, Guillermo Castro H., y Javier Alejandro Lifschitz.



LA CONVERSACIÓN INFINITA: FERNANDO CARRIÓN Y LA CIUDAD

Juan Pablo Pinto*

Digámoslo sin rodeos. La actual pandemia nos ha arrebatado a un sinnúmero de personas que, de un modo directo o indirecto, han iluminado nuestro camino. La imprevisibilidad y la improvisación han marcado estos tiempos de crisis, incluso en el ámbito de la ausencia y del duelo. Somos realmente afortunados quienes, en este escenario, contamos con la presencia de aquellos a los que consideramos nuestros Maestros, esa *rara avis* en trance de desaparición.

En medio de la incertidumbre epocal, las palabras de estos Maestros sobrevuelan nuestro trayecto. Sus voces, que a veces se filtran riesgosamente en las nuestras, nos demandan ejercer un escepticismo activo ante la época y nos enseñan, con ética crítica, a prescindir de todas las formas, discretas o no, de tutelaje. Enseñar y aprender a cultivar la duda no es, quizá, una práctica común en estos tiempos donde lo “excepcional” se va convirtiendo y banalizando como una “nueva rutina”.

Fernando Carrión Mena, precisamente, no solo es un gran académico ecuatoriano y un incansable gestor institucional, sino y sobre todo, un vigente Maestro, con mayúsculas, para una vasta comunidad de Ecuador, América Latina y el mundo que se ha interesado por la elusiva, compleja y cambiante “cuestión urbana”.

Estas palabras son una nota a pie de página, una interrupción circunstancial pero necesaria que, a modo de homenaje, pretenden destacar algunos aspectos de su trayectoria, su figura y su obra.

Es imposible sintetizar las contribuciones de Fernando en sus casi cincuenta años de labor intelectual. Sus actividades se han desplegado y desarrollado, desde mediados de la década de 1970, en los terrenos de la docencia universitaria, la investigación, la administración pública, la asesoría política y la construcción de redes académicas a nivel local, nacional y

*PhD (c) en Estudios Culturales en la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (México).

global. A pesar de la heterogeneidad de los campos en los que ha incurrido, los estudios urbanos han sido su trinchera. Desde ahí, sin tregua ni descanso, y con una insistencia laboriosa casi obsesiva, ha intentado hacer inteligible lo infinito, es decir, la ciudad misma.

Los caminos teóricos y metodológicos que ha transitado durante estos años son múltiples y diversos, como los que alberga toda urbe. Por ello, más que delinear una dirección precisa, Fernando ha transmitido algo que no se enseña ni se aprende con facilidad en las aulas. Me refiero al arte de perseverar creativamente en la exploración crítica de la “cuestión urbana” desde ángulos muy diversos. Más que una ruta concreta y definida, él ha transmitido la fascinación y la pasión por un modo de andar.

Por ello, la arquitectura, el urbanismo, el derecho, la comunicación, los estudios políticos, la sociología, la geografía, la historia, los estudios culturales, entre otras áreas de conocimiento, atraviesan transversalmente su trabajo que, claramente, se inscribe en los pliegues disciplinarios. Estas múltiples miradas, esta polifocalidad que ha sido cultivada durante años, confluye en un solo punto, la ciudad, eje imantado sobre el cual se han estructurado sus reflexiones. En cierto sentido, Fernando vive entregado a la ciudad, y por ello, quizá, es su siervo más humilde. Su mirada va rotando de perspectiva, persevera en su vicio y va cambiando en su tránsito, así como se transforma aquello que lo tiene atado.

Pero también es cierto lo contrario. Sobre todo porque ha mostrado la importancia del espacio (urbano) en la configuración de variadas realidades. En otras palabras, ha destacado que el espacio es una dimensión constitutiva y constituyente sin la cual las dinámicas económicas, sociales, políticas y simbólicas no podrían articularse ni organizarse.

En este camino reflexivo de ida y vuelta, su obra ha logrado abarcar un conjunto de temas que, ensamblados, dan cuenta del funcionamiento de buena parte de nuestras ciudades y sociedades. Los procesos de urbanización, las dinámicas de los centros históricos, las racionalidades patrimoniales, los escenarios de violencia e (in)seguridad, el gobierno de la ciudad, las lógicas territoriales del narcotráfico, el rol sistémico de las fronteras, las mecánicas de descentralización, el fútbol como hecho social total, la digitalización de los servicios urbanos, entre otros, han sido sus enclaves analíticos.

A pesar de su trayectoria y experticia, Fernando no ha perdido el alma de amateur. Lo digo en el sentido de que sus aproximaciones a la “cuestión urbana” han estado marcadas por recomienzos, desvíos, insistencias, variaciones e inconclusiones. Desde este anclaje, siempre ambiguo y vacilante, ha relanzado preguntas que son necesarias, ha marcado los anacronismos que estructuran lo “contemporáneo” o simplemente ha puesto énfasis en la historicidad de los procesos urbanos dentro de un mundo que, con cierta arrogancia, exagera la singularidad de sus tiempos.

En todo caso, el trabajo intelectual de Fernando se acerca a la figura del dilettante que persiste con placer, buen humor y mucho (¡mucho!) trabajo, en una tarea que sabe que estará marcada por la provisionalidad y la incompletud. Como quien, a pesar de estar en las grandes ligas, se toma en serio cada jugada, pues ha cultivado la pasión del amateur.

En medio de un mundo académico asediado por el “individualismo revisitero” y los “mandatos de indexación”, Fernando ha persistido en la conversación como género y método de producción de conocimiento. Más allá de sus innumerables artículos, capítulos y libros, me parece que la conversación, que por definición es polifónica, ha ocupado un lugar central en su trabajo intelectual. Esto ha asegurado que cada página escrita sea el resultado de un entramado de voces, pero también que en su trabajo se preserve ese tono propio del intercambio dialógico.

A partir de que en 1974 organizara el seminario internacional “Hábitat popular urbano en América Latina”, y desde que fundara y dirigiera el Centro de Investigaciones CIUDAD en 1977, Fernando ha sostenido y nos ha invitado a ser parte de una conversación permanente, infinita, sobre las ciudades. Como lugar propicio para las ideas, esta conversación también se ha materializado en la creación y fortalecimiento de vigentes instituciones que han logrado trascender barreras nacionales, como la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), la Organización Latinoamericana y del Caribe de Ciudades Fronterizas (OLACCIF) y la Red Universitaria de Estudios Urbanos de Ecuador (CIVITIC).

En este proceso de producción de conocimiento, Quito, periferia de la periferia, ha sido su centro de operaciones. Desde allí ha intervenido en los debates teóricos, intelectuales y epocales sobre la “cuestión urbana”. Desde allí ha trabajado sus hipótesis y ha ido tejiendo su crítica ante los procesos urbanos contemporáneos. No es arriesgado formular que él ha ejercido una forma de cosmopolitismo intelectual desde los márgenes.

Es interesante y paradójico que, gracias a su trabajo y el de los colegas que lo han acompañado durante estos años, desde la “periferia” hayan surgido iniciativas institucionales y académicas que han buscado, si se quiere, desprovincializar el conocimiento que se produce en América Latina. Su labor se ha orientado a pensar más allá de la casuística –que es, sin duda, necesaria– y de la hiperespecialización –que hoy forma parte del disciplinamiento académico–. Desde la periferia, Fernando ha cultivado cierta pretensión de universalidad, aun sabiendo que esta pretensión ha caducado.

En esta conversación incesante, Fernando también ha dado lugar a las voces y a las visiones de jóvenes investigadores de variadas disciplinas y de distintos países de América Latina. Lejos de ostentar con arrogancia la

autoridad y la posición de Maestro, ha intentado transmitir una inquietud inquisitiva basada en la capacidad de asombro y perplejidad. No es de aquellos que te aceptan bajo la condición de que ocupes la posición subordinada y fija del discípulo. Tampoco admite la disposición obediente y acrítica del adepto. No es fundador de sectas ni de cofradías. Entiende que el disenso y el desacuerdo, acompañados de mucho trabajo reflexivo, tonifican y dan lucidez a la crítica urbana.

Además, hay que decirlo, ha sabido transmitir una buena dosis de escepticismo ante las jergas novedosas y las tendencias epocales que marcan los disciplinamientos actuales en el campo de los estudios urbanos en particular y de las ciencias sociales en general. Su diálogo con las configuraciones urbanas presentes no se da a través de los abrumadores mandatos de actualización ni ha caído en la tentación de los esnobismos conceptuales. Más bien, su andar intelectual, siempre zigzagueante, se ha articulado en la permanente tensión entre el saber sedimentado y la capacidad para captar las particularidades de las formaciones y relaciones emergentes.

Dentro de esta conversación infinita hay, me parece, una forma de interlocución que ha primado en quienes, siendo sus colegas, no hemos tenido la oportunidad de ser sus alumnos ni de compartir un aula. Me refiero a esa interlocución silenciosa y decisiva que supone la relación entre autor y lector.

A través de sus libros más antiguos pero vigentes, como el canónico *Renta de suelo y segregación urbana en Quito* publicado en 1979, pero también mediante sus publicaciones más recientes, como *Quito: la ciudad que se disuelve - Covid 19*, editado junto a Paulina Cepeda y publicado en 2021, Fernando ha volcado en el papel una serie de reflexiones destinadas a lectores presentes y futuros ubicados en distintos puntos del mundo. Esto ha hecho posible una conversación descentrada, que se ha tejido a través de diferentes tiempos y espacios. Se trata, siguiendo las palabras de Alberto Manguel, de una comunicación sin testigos entre sus libros y los lectores.

Este tipo de conversación silenciosa sobre las ciudades que Fernando ha sostenido a través del tiempo y los espacios ha forjado un conjunto de lectores, también infinitos y silenciosos, de su obra. Por ello, sus libros y reflexiones, de referencia obligada, han acompañado a quienes ahora ejercen la docencia en distintas universidades de Ecuador, América Latina y el mundo. Como buen Maestro de maestros y maestras, no inculca preceptos. Él nos invita a leer su obra, nos invita a andar junto a él por las ciudades, pero también nos incita a ser herederos contenciosos de su legado, lectores “heréticos” de una obra que está más vigente que nunca.

Esta conversación infinita ha implicado cierto grado de exposición pública, de aquí que haya adquirido por momentos un carácter contencioso. Como estrategia y método para aproximarse a ese mundo en permanente destrucción creativa que es la ciudad, la conversación ha hecho posible un pensamiento crítico sobre lo urbano, pero también ha significado exponerse a la crítica.

Fernando suele otorgar un valor teórico a las interpelaciones e interrogaciones de diversos interlocutores, es decir, las concibe como una posibilidad, como un terreno fértil para dar continuidad al incesante diálogo sobre las ciudades.

Esta práctica intelectual, cada vez más desterrada del mundo académico, supone estar abierto a las ambigüedades, a las dudas, a los equívocos, a las contradicciones, y dejar de lado las complicidades excluyentes. Poner sobre la mesa nuestras ideas es, como nos recuerda Carrión, una estrategia para que no se burocratice el saber, un mecanismo para que el pensamiento no pierda vitalidad.

Desde esta perspectiva, la relevancia de su trabajo también puede ser captada desde la incidencia que, con frecuencia, tienen sus reflexiones en los tomadores de decisiones de las ciudades.

Son pocas las personas que, dedicándose a las ciencias sociales, logran que su palabra sea valorada por fuera de los circuitos endogámicos que casi siempre definen el quehacer intelectual. Con esto quiero decir que Fernando ha buscado expandir los habituales escenarios de influencia de las reflexiones académicas, para abrirse paso en la “profana” vida social, urbana, política y pública. Esto no es un hecho menor, sobre todo en un mundo donde –para bien y para mal– se ha desacralizado la palabra de los intelectuales.

Por estas y otras razones, el pasado 24 de junio Fernando Carrión recibió un homenaje por parte de una de las comunidades científicas más importantes de Ecuador, la Red Universitaria de Estudios Urbanos de Ecuador (CIVITIC). El evento convocó a los máximos representantes de distintas universidades, instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, y también contó con la presencia virtual de profesores, académicos, investigadores, viejos amigos y (ex)estudiantes del país y del continente.

Durante el homenaje, el doctor Alejandro Ribadeneira, actual secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación de Ecuador, destacó los aportes de Fernando como docente e investigador, así como su capacidad para formar generaciones apasionadas por el análisis y la defensa de las ciudades ecuatorianas y latinoamericanas. Además, resaltó que sus investigaciones de carácter nacional e internacional siempre han

estado orientadas a resolver problemas sociales concretos, algo cada vez más inusual en las prácticas egotistas de la academia

La memoria siempre es injusta, pero Fernando Carrión ha hecho decisivas contribuciones en múltiples ámbitos que, sin lugar a duda, justifican dicho homenaje. Sin aspirar a la posteridad, se ha convertido desde ya en un hombre póstumo, todo esto a pesar de que su obra más importante aún esté por escribirse. Carrión es un Maestro que, ciego ante sus logros, despliega en cada conferencia, clase, investigación, artículo o libro el espíritu de un aficionado que hace lo que hace por puro placer.

Las palabras del tenor y actor mexicano Pedro Vargas —esas mismas palabras que Carrión suele usar sin falsa modestia ante los homenajes que recibe— encuadran muy bien el sentir de una extensa comunidad ante su trabajo: “muy agradecidos, muy agradecidos, muy agradecidos”.

Cómo citar este artículo

Pinto, Juan Pablo, “La conversación infinita: Fernando Carrión y la ciudad”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 40, primavera de 2021, pp. 111-116, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/602-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-40.html>>.

EN MEMORIA DE BERTOLT BRECHT, DESDE LOS TIEMPOS QUE CORREN*

Guillermo Castro H.

En el periódico, en la cátedra, en la academia,
debe llevarse adelante el estudio de los factores reales del país.
Conocerlos basta, sin vendas ni ambages; porque el que pone de lado,
por voluntad u olvido, una parte de la verdad
cae a la larga por la verdad que le faltó,
que crece en la negligencia,
y derriba lo que se levanta sin ella.

JOSÉ MARTÍ¹

Bertolt Brecht (1898-1956) fue, como sabemos –o deberíamos saber– un destacado escritor, dramaturgo y poeta alemán. También fue un comunista sin partido, que combatió sin tregua al nazismo instalado como poder en Alemania desde 1933. En ese mismo año, se vio forzado a un exilio que se prolongaría hasta 1949. En 1934, escribió un breve texto de especial valor para nuestro tiempo, titulado *Las cinco dificultades para decir la verdad*,² en un mundo que se encaminaba hacia el terrible episodio final de la Gran Guerra de 1914-1945.

En su primer párrafo, el texto de Brecht sintetiza de manera admirable su contenido, que sigue siendo útil en nuestro tiempo, y en particular en nuestra América:

El que quiera luchar hoy contra la mentira y la ignorancia y escribir la verdad tendrá que vencer por lo menos cinco dificultades. Deberá tener el valor de escribir la verdad, aunque se la desfigure por doquier; la *inteligencia* necesaria para descubrirla; el *arte* de hacerla manejable como un arma; el *discernimiento* indispensable para difundirla. Tales dificultades son enormes para los que escriben bajo el fascismo, pero también para los exiliados y los expulsados, y para los que viven en las democracias burguesas.

* Publicado en *Con Nuestra América*, publicación electrónica de la Asociación por la Unidad de Nuestra América, Costa Rica, disponible en <<https://connuestraamerica.blogspot.com/2021/06/en-memoria-de-bertolt-brecht-desde-los.html>>, consultado el 10 de septiembre de 2021.

¹ “Nuestra América”. El Partido Liberal, México, 30 de enero de 1891, en *Obras completas*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1975, vi, p. 18.

² *La Insignia*, <www.lainsignia.org>, 22 de enero de 2004.

No es casual que tener el valor de escribir la verdad sea la primera *dificultad* señalada. En efecto, en tiempos como los que corren en nuestra América y el mundo, “es difícil resistir a los poderosos y muy provechoso engañar a los débiles”, pues incurrir “en la desgracia ante los poderosos equivale a la renuncia, y renunciar al trabajo es renunciar al salario. Renunciar a la gloria de los poderosos significa frecuentemente renunciar a la gloria en general”.

En estas circunstancias, señala, “escribir la verdad es luchar contra la mentira, pero la verdad no debe ser algo general, elevado y ambiguo, pues son estas las brechas por donde se desliza la mentira”. Por lo mismo, añade, el mentiroso se delata “por su afición a las generalidades, como el hombre verídico por su vocación a las cosas prácticas, reales, tangibles”.

La *segunda* dificultad radica en que se requiere inteligencia para descubrir la verdad, al menos “la que es fecunda”. Así, por ejemplo, no es posible negar “que llueve hacia abajo”, y hay numerosos poetas que “escriben verdades de este género”, como el pintor que “cubría de frescos las paredes de un barco que se estaba hundiendo”. De igual modo existen

[...] los que por falta de conocimientos no llegan a la verdad. Y, sin embargo, distinguen las tareas urgentes y no temen a los poderosos ni a la miseria. Pero viven de antiguas supersticiones, de axiomas célebres a veces muy bellos. Para ellos el mundo es demasiado complicado: se contentan con conocer los hechos e ignorar las relaciones que existen entre ellos.

Aquí, la necesidad fundamental consiste en “transformar esa verdad en acción”. Por lo mismo, la *tercera* dificultad consiste en dominar el arte de hacer la verdad manejable como arma. Para lograrlo, la verdad debe ser dicha “pensando en sus consecuencias sobre la conducta de los que la reciben”.

Por contraste, añade Brecht, quienes ignoran la verdad “se expresan de un modo superficial, general e impreciso. [...] Cuando manejan sus tópicos sobre la barbarie salida de la barbarie resultan impotentes para suscitar la acción”. Así, en realidad “no se dirigen a nadie”, pues eso equivale a limitarse a aislar algunos eslabones en la cadena de las causas y a considerar como potencias irremediables ciertas fuerzas determinantes, mientras que se dejan en la oscuridad las fuerzas que preparan las catástrofes. “[...] Para presentar verídicamente un estado de cosas nefasto, mostrad que tiene *causas remediabiles*. Cuando se sabe que la desgracia tiene un remedio, es posible combatirla.”

De aquí se deriva una *cuarta* dificultad: la de saber a quién confiar la verdad, pues esta “hay que escribirla a alguien [...] que sepa utilizarla”, por lo cual “debe ser dicha con astucia y comprendida del mismo modo”. Por eso mismo, agrega, para los escritores es importante saber a quién decimos la verdad y quién nos la dice: “a los que viven en condiciones intolerables debemos decirles la verdad sobre esas condiciones, y esa verdad

debe venirnos de ellos”. Y es necesario hacerlo sin olvidar que la verdad “tiene un tono” que debemos encontrar, pues ella es “de naturaleza guerrera, y no solo es enemiga de la mentira, sino de los embusteros”.

La quinta dificultad consiste en la necesidad –sobre todo en tiempos como estos– de “proceder con astucia para difundir la verdad”. En efecto, no faltan quienes, orgullosos “de su valor para escribir la verdad, contentos de haberla descubierto, cansados sin duda de los esfuerzos que supone el hacerla operante [...] esperan impacientes que sus lectores la discernan. De ahí que les parezca vano proceder con astucia para difundir la verdad”. Sin embargo, es bueno recordar que Confucio

[...] alteró el texto de un viejo almanaque popular cambiando algunas palabras: en lugar de escribir “el maestro Kun hizo matar al filósofo Wan”, escribió: “el maestro Kun hizo asesinar al filósofo Wan”. En el pasaje donde se hablaba de la muerte del tirano Sundso, “muerto en un atentado”, reemplazó la palabra “muerto” por “ejecutado”, abriendo la vía a una nueva concepción de la historia. [...] La astucia de Confucio es utilizable también en nuestros días.

De lo que se trata aquí es de que el pensamiento, “sea cual fuere la forma que este adopte, sirve la causa de los oprimidos”, pues “los gobernantes al servicio de los explotadores consideran el pensamiento como algo despreciable”. Para ellos lo que es útil para los pobres es pobre.

[...] Se suele tratar a los hambrientos como gentes voraces y sin ideal, de cobardes a los que no tienen confianza en sus opresores, de derrotistas a los que no creen en la fuerza, de vagos a los que pretenden ser pagados por trabajar, etc. Bajo semejante régimen, pensar es una actividad sospechosa y desacreditada. ¿Dónde ir para aprender a pensar? A todos los lugares donde impera la represión.

Para Brecht, si es posible “que un sistema de opresión permita a una minoría explotar a la mayoría, la razón reside en una cierta complicidad de la población, complicidad que se extiende a todos los dominios”. Por lo mismo, una complicidad análoga, “pero orientada en sentido contrario, puede arruinar el sistema”. Los dirigentes, en particular, “odian las transformaciones: desearían que todo permaneciese inmóvil, a ser posible durante un milenio”. Por eso:

Subrayar el carácter transitorio de las cosas equivale a ayudar a los oprimidos. No olvidemos jamás recordar al vencedor que toda situación contiene una contradicción susceptible de tomar vastas proporciones. [...] Cada cosa depende de una infinidad de otras que cambian sin cesar; esta verdad es peligrosa para las dictaduras. [...]

La gran verdad de nuestra época –conocerla no es todo, pero ignorarla equivale a impedir el descubrimiento de cualquier otra verdad importante– es esta: nuestro continente se hunde en la barbarie porque la propiedad privada de los medios de producción se mantiene por la violencia. [...] Digamos la verdad sobre las condiciones bárbaras que reinan en nuestro país; así será posible suprimirlas, es decir, cambiar las actuales relaciones de producción. Digámoslo a los que sufren del *statu quo* y que, por consiguiente, tienen más interés en que se modifique: a los trabajadores, a los aliados posibles de la clase obrera, a los que colaboran en este estado de cosas sin poseer los medios de producción.

Cómo citar este artículo

Castro H., Guillermo, “En memoria de Bertolt Brecht, desde los tiempos que corren”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 40, primavera de 2021, pp. 117-120, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/602-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-40.html>>.

HORACIO GONZÁLEZ, GIROS INESPERADOS

Javier Alejandro Lifschitz

Al final de la estadía lo llevé en auto al aeropuerto y en un momento del viaje me dijo, de una forma que sentí tajante: “Mirá ahora depende de nosotros, puede ser que no nos veamos más, o cultivar algo que puede llegar a ser una amistad”. Esa frase que en su momento me pareció extraña, esa tajancia, me sirvió de mucho. Qué palabra fuerte, qué palabra linda esa de maestro y Horacio González contribuyó mucho para poner esa palabra en su debido lugar, entre la donación y la pasión por transmitir para un otro, que siempre tiene una historia y ficciones constitutivas. Un maestro que escucha y sabe que las culturas se retuercen, que nada es dado y por eso la necesidad de resituarse en esos flujos muchas veces intempestivos de la política. Tenía razón, lo pienso hoy, que a veces tratamos la amistad como si fuera algo que camina con sus propias piernas y sabemos que no es así, la amistad es una construcción, es ir al encuentro o recibir al amigo que vuelve. Una construcción con vibraciones internas y rayaduras que nos hace vivir, y que se puede perder, por eso la importancia de alertar a tiempo para la excepcionalidad de la amistad y de su necesaria construcción. Horacio escribió en uno de sus últimos textos, *Llorar para adentro*: “Esta época es de llanto”, dice. La vemos con ansiedad callada, al borde del abismo y que el ingenio nos valga, concluye, porque las llamas aún no están apagadas y el llanto interior, hay que estar atento, porque suele preceder el acto, al comienzo de todas las cosas, aún en este vertiginoso presente.

Pero antes de plantear ese nudo entre pensamiento, militancia y abismo, hay en ese texto giros, desplazamientos discursivos, cadenas significantes que gentilmente intercambian palabras y sentidos como si el lenguaje fuese la paleta de un pintor. Y ese texto comienza refiriéndose a la amistad, o mejor, a las condiciones que la hacen posible, el momento anterior a esa interpelación, en el microcosmos del auto, a la que me refería en el inicio. Pretende dejar sentado que el gesto de amistad es de hecho una política, pero no en el sentido de “lo personal es político”, sino como un regalo meditado que instala el tiempo de la sensibilidad y el de la memoria haciendo de la política una forma de vida. “La amistad como la suave persuasión de un tiempo otro, demorado, casi irreal.” El tiempo de la delicadeza, como dice Chico Buarque en la canción “Todo o sentimen-

to” (“preciso no dormir / hasta que se realice / nuestro tiempo”). Arruinaríamos todo, si luego dijéramos –dice Horacio desde su forma de introducir la ironía– “no sé cómo agradecerte”, o “no olvidaré jamás tu gesto”. Claro, no está mal decirlo, agrega, pero si la cosa viene “de profundis” no es necesario. No se trata de la amistad como si fuese un balance bancario, “toma y daca”, ni de la amistad espontánea y pura, que dura tanto como la propia existencia, sino de una “política de la amistad”, que parece anticipar la amistad. Un momento que instituye un encuentro, entre lo sensible de la amistad y lo ilegible de lo político y que aloja la posibilidad de que “lo sutilmente íntimo se haga exquisitamente público”.

Pero el asunto de nuestro texto es otro, tiene mucho más que ver con la crónica, género en el cual Horacio transitó con maestría, a pesar de que él nunca separó la teoría de la crónica. Una crónica sobre algunos días en los que estuvo en Río de Janeiro, en el año 2017, para dar una conferencia en la Universidad y en los que sucedieron situaciones del cotidiano que podríamos llamar de desvíos, malentendidos y que se dieron prácticamente en cadena durante esos días. Fueron situaciones risueñas, y así también lo recordamos, un lado de Horacio que a todos nos gustaba, de risa abierta, como si estuviese brindando, celebrando la vida. Pero hay también otro motivo para volver a esos días. Notaba que en esas situaciones había algo de la singularidad de su escritura, lo que en sus textos irrumpe y desplaza, lo que no se espera, los giros intempestivos, los desvíos bruscos, dentro de un zigzagueante encadenamiento semántico que ya fue motivo de interesantes reflexiones por parte de María Pía López, en el libro *Yo ya no*.

El primer malentendido ocurrió en realidad antes de Horacio llegar al aeropuerto internacional del Galeão, en Río de Janeiro. Era un domingo de elecciones en la Argentina y una elección muy reñida, pero no se pudo cambiar el día del pasaje y Horacio vino. Él mismo escribió sobre ese contratiempo en la contratapa de *Página/12*, sobre ese mismo viaje, titulada “Brasil de todos los nombres”. “¿Por qué ir a Río en un día de elecciones? Votar a la mañana, avión a la tarde”. Así comienza la crónica, con un contratiempo, pero inmediatamente hay un desplazamiento, un giro significativo en dirección a otra cosa, una mirada otra, un discurso díscolo, que decae primero en el nombre dado al aeropuerto, un nombre glorioso, dice, Antonio Carlos Brasileiro de Almeida Jobim. Y después, en el mismo párrafo, siguiendo el caminar seductor de una mujer, los pasillos interminables, las góndolas del free shop y el “liger terror de un alma desierta rodeada de mercancías”, hasta Dolce Gabana entra en esa escena que, como sucede frecuentemente en sus textos, desaguan en condensaciones teóricas sorprendentes, como en este texto la idea de un Shopping Mundial remodelando mundos.

Llegamos a mi casa, donde Horacio se hospedaría durante esos días. Para la cena habíamos preparado un pescado muy suculento a la moda

bahiana. “Discúlpame –dijo tímidamente–, no como pescado, no me gusta, no consigo comer, pero no se hagan problema –agregó inmediatamente–, como cualquier cosa que tengan, un sándwich, no me hago problema con la comida.” Nos reímos de la situación un tanto insólita y pasamos a los bifés, al café y después a la compu para ver cómo iba el resultado de la elección. Eran las cuatro de la mañana, según él mismo dice en esa crónica, y yo me había ido a dormir ya hacía mucho tiempo. Al otro día nos despertamos alegres con el triunfo de Cristina, y preocupados al mismo tiempo, porque las maniobras de impugnación rondaban como animales rabiosos. Pero se venía la conferencia de Horacio, que tanto habíamos esperado y a la que vale la pena retornar (fue publicada en el Brasil en la revista *Morpheus*), porque hizo un análisis vibrante sobre la situación que estaban atravesando los gobiernos populares de América Latina, y en la que convocó a espectros de diferentes pasados: Perón, Vargas, Chávez, Evo Morales, Lula, Marco Aurelio García, Cristina Kirchner, García Linera, el general Bolívar, y como dijo alguien del público, se olvidó de Juan Carlos Prestes, figura emblemática del Partido Comunista brasileño, protagonista de una de las gestas épicas más impresionantes de América Latina, la columna Prestes, y pidió disculpas al público por eso.

Como sucedía con el Horacio orador, en esa conferencia también había una cuestión a ser develada, y era el hecho de que en algunos de esos países la referencia al pasado, a las tradiciones políticas, era fundante, como en el peronismo o el bolivarianismo, “una corriente de pensamiento latinoamericano muy fuerte que imaginó que entre nuestros países había más semejanzas que diferencia”, mientras que en el Brasil la izquierda parecía haberse distanciado de esos referentes del pasado y recordó un debate que habían tenido al respecto con Marco Aurelio García, en el contexto del Mercosur: cuál es el peso que tienen, en nuestros respectivos países, las tradiciones políticas con relación a los gobiernos populares. Horacio había participado con bastante frecuencia de encuentros con intelectuales y políticos del Brasil, inclusive varias veces con Lula, según comentó, y para dejar abierta la cuestión, más que para cerrarla recordó, a manera de humorada, que el propio Marco Aurelio había dicho que esa falta que concernía a las tradiciones heredadas, más que un problema era una de las ventajas que Brasil tenía, porque daba más libertad para la acción política.

A la noche fuimos a cenar con amigos, pero antes de eso fuimos al banco a cobrar el dinero de su estadía en Río. Tomamos un taxi y ni bien subimos, el conductor –categoría que por otra parte ha sido motivo de un libro de crónicas de Horacio–, en clave un tanto surrealista, nos dijo como si estuviese anunciando una noticia imprescindible: “la gran desgracia de este país fue el PT, todos robaban”, etc., etc. Intenté contenerme, pero no pude y ya dispuesto a entablar una discusión afirmé que era militante del PT. El taxista miró por el espejo y remató diciendo: “entonces usted sabe

mejor que nadie ¡todo lo que robaron!”. Reímos los tres con ganas, el humor popular se imponía.

Llegamos al banco y Horacio no estaba en la lista de pagos, insistimos y nada. Entraba a un cajero, salía, otro y nada y mientras esperábamos recuerdo que se escuchaban gritos, gritos desesperados que venían de alguna ventana vecina. Después de horas de espera conseguí hablar con la Universidad y fuimos para otra sucursal del banco y allí sucedió eso del desvío, del cambio de rumbo, una afectación. En ese banco, sí, Horacio estaba en la lista de pagos, pero el cajero nos sorprendió al preguntarle sobre el nombre de su madre: “¿El nombre de mi madre?”, respondió perplejo Horacio. Qué interés podía tener el sistema financiero en saber el nombre de su madre. Sucedió que antes del viaje había llenado una ficha y allí constatamos que el nombre de la madre era la clave para comprobar la autenticidad del beneficiado.

Y ahí otro giro inusitado: “El recuerdo de mi madre –me dice Horacio–, me dio nostalgia, déjame sentar un poco en ese banco”. Callamos y dejamos al silencio hacer su parte. “Pequeñitas cosas de aspecto intrascendente pueden suscitar un llanto interior”, dice Horacio en el mismísimo texto *Llorar para dentro*.

Nos seguíamos viendo cada vez que iba a Buenos Aires, tenías razón Horacio, no es el destino que une a las personas, hay el esfuerzo de la construcción y él lo decía porque hizo de la amistad una política, un foco de la cultura.

Cómo citar este artículo

Lifschitz, Javier Alejandro, “Horacio González, giros inesperados”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 40, primavera de 2021, pp. 121-124, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/602-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-40.html>>.

**EXPRESIONES
ARTÍSTICAS**



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época



**ALICIA VALDIVIA, GRACIELA CIAMPINI, JUDITH LE ROUX,
MARÍA SUSANA LÓPEZ, NANCY RÍOS, SABRINA PIERONI**

resonancias escritas

PROGRAMA DE CULTURA, SEU, UNQ



resonancias escritas

*Alicia Valdivia, Graciela Ciampini, Judith Le Roux,
María Susana López, Nancy Ríos, Sabrina Pieroni*

En esta ocasión compartimos la exposición *resonancias escritas* que fue publicada en la página del Programa de Cultura durante el mes de agosto de 2021. Se trata de una exposición virtual y colectiva realizada por un grupo de artistas que se conformó durante los encuentros de lectura y escritura de textos curatoriales.

Los encuentros fueron una de las acciones que llevamos adelante desde el Programa en el marco de las medidas de prevención a partir de la pandemia COVID-19 con el objetivo de generar instancias que propicien la vinculación y el trabajo en común con la comunidad artística. Parte de la coordinación y producción de las exposiciones que compartimos en las salas de nuestra universidad, es la elaboración de textos curatoriales. Esta elaboración toma muchas veces una dinámica dialógica entre nosotrxs y lxs artistas. La propuesta de los encuentros fue compartir esa experiencia para generar un espacio de creación colaborativa entre artistas para la producción de textos sobre su propia obra. En este sentido indagamos concepciones sobre esos textos y desplegamos distintas estrategias para su escritura. Propusimos reflexionar acerca de su función y sus especificidades, la relación con otros dispositivos que forman parte de la exposición, los materiales que pueden utilizarse para su escritura y los diferentes tonos que impregnan los textos en estrecha vinculación con las características de los diversos espacios expositivos y sus visitantes. A su vez, realizamos un trabajo de taller en el que compartimos lecturas, escrituras y reescrituras que cada artista elaboró sobre tres obras propias. En uno de los encuentros contamos con la presencia de María Valdez, directora de la Licenciatura en Artes Digitales; Julia Augé, directora de la Licenciatura en Artes y Tecnologías, y Roxana Ybañes, coordinadora del Programa de Cultura. Junto con las invitadas expandimos la reflexión a saberes y experiencias acerca de las múltiples aristas que implica el trabajo curatorial.

La escritura sobre la propia obra implicó abordar las particularidades de los recorridos individuales de las artistas. La exposición, que reúne diversidad de técnicas y temáticas, se organiza en

núcleos de tres obras y una versión breve del texto que cada una de las participantes escribió durante los encuentros. En las obras se despliegan tratamientos del color con variedad de soportes y exploración de diferentes materialidades –tramas, rasgaduras, cortes, pliegues, pinceladas–. A su vez, las obras abren interrogantes sobre género, vínculos, heridas, cicatrices, duelos, circulación de sentidos, oscilaciones de la percepción y el acto de nombrar.

Ana Antony, Natalia Fidel, Facundo Ibarra, Roxana Ybañez
Programa de Cultura, SEU, UNQ

S/t

Graciela Ciampini

2020/2021

Si (como afirma el griego en el Cratilo)
el nombre es arquetipo de la cosa
en las letras de *rosa* está la rosa
y todo el Nilo en la palabra *Nilo*.

J. L. BORGES

Nombrar un objeto significa suprimir gran parte del placer de la poesía, que consiste en adivinar poco a poco... Sugerir, este es el sueño. Y el uso perfecto de este misterio es lo que constituye el símbolo: evocar un objeto para mostrar un estado de ánimo, o bien elegir un objeto y hacer que irradie un estado de ánimo, mediante una serie de desciframientos...



Graciela Ciampini. S/t. Acrílico, 100 x 0,50 cm. Quilmes, 2021 (Foto: Sabrina Pieroni)



Graciela Ciampini. *S/t.* Acrílico. 100 x 100 cm. Quilmes, 2021 (Foto: Sabrina Pieroni)



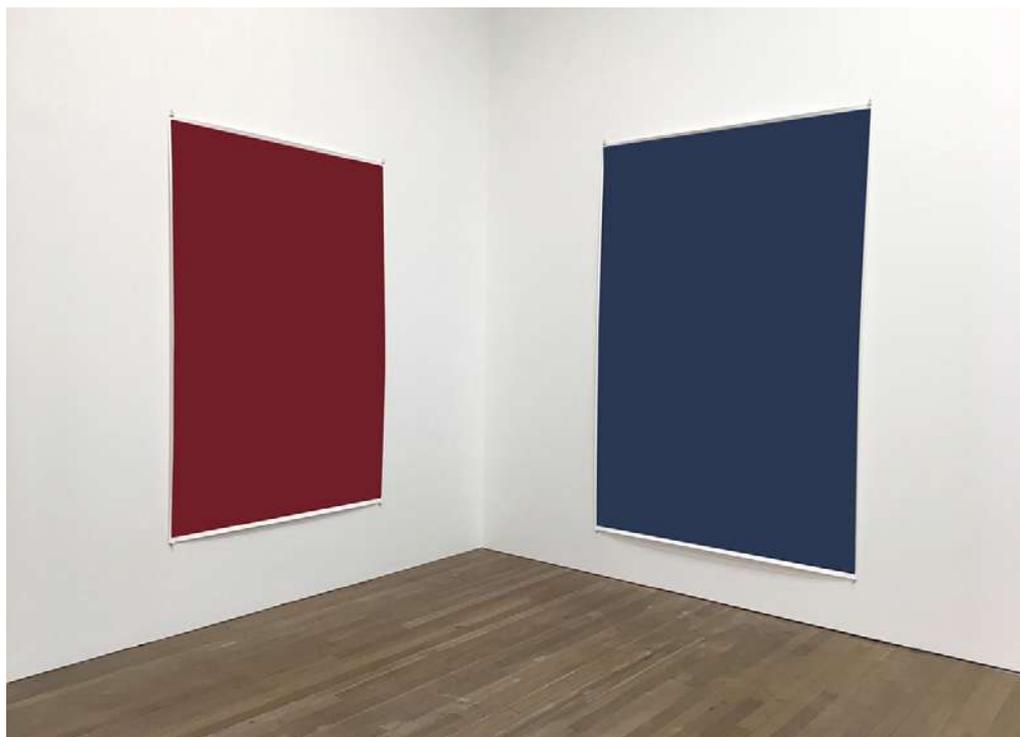
Graciela Ciampini. *S/t.* Acrílico. 150 x 100 cm. Quilmes, 2021 (Foto: Sabrina Pieroni)

En la presencia de la ausencia

Judith Le Roux

En este proyecto en proceso, trabajo a partir de fotografías de registro propias o ajenas, capturadas en diferentes espacios expositivos del mundo. Reemplazo las obras originales por una paleta de colores lisos que selecciono previamente y que están vinculadas a algún color en particular de la pieza que con esta operación queda tapada. Desde este procedimiento, que a su vez implica borrar los artefactos lumínicos de los museos o galerías, me pregunto: ¿qué pasa con las imágenes que existen y circulan?

En el acto de cubrir, tapar, negar, obliterar, borrar las imágenes que constituyen esas obras, en este reciclaje de imágenes, estoy de alguna manera creando sentido. No se trata de sumar más imágenes a la hipersaturación constante con la que estamos en contacto, sino volver a poner elementos preexistentes en circulación.



Judith Le Roux. *En la presencia de la ausencia 1*. Intervención fotográfica, collage digital. 20 x 30 cm. Córdoba, 2019 (Foto: Judith Le Roux)



Judith Le Roux. *En la presencia de la ausencia 2*. Intervención fotográfica, collage digital. 20 x 30 cm. Córdoba, 2019 (Foto: Judith Le Roux)



Judith Le Roux. *En la presencia de la ausencia 3*. Intervención fotográfica, collage digital. 20 x 30 cm. Córdoba, 2019 (Foto: Judith Le Roux)

Tramas

María Susana López

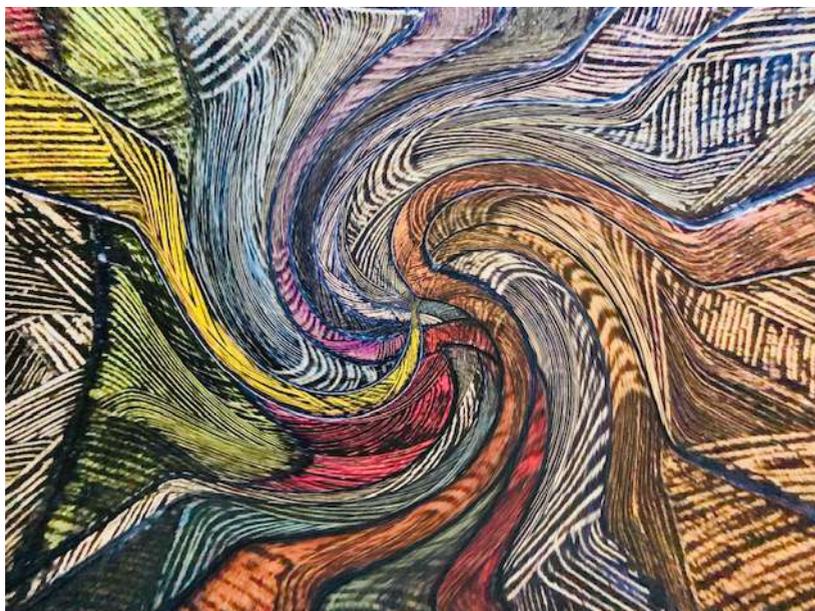
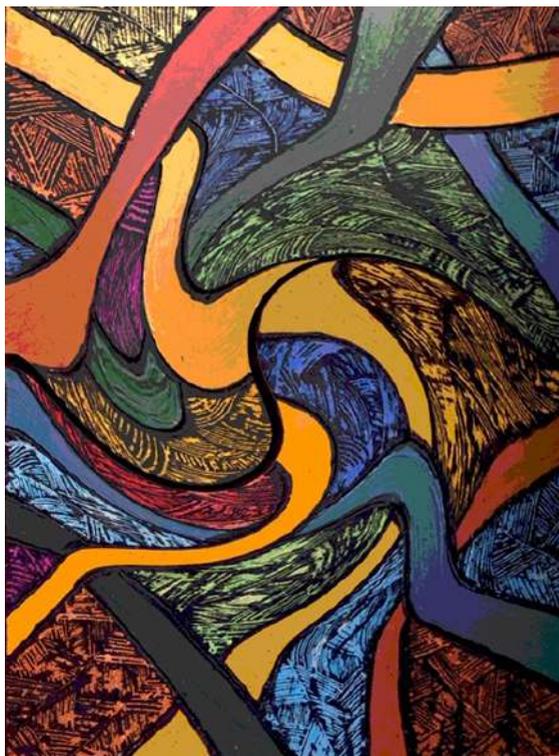
A través de una conjunción de técnicas de trabajo –xilografía, pintura acrílica, crayones y arte digital–, la artista bucea en la superposición de texturas, planos de colores, como una red de variables, significados, ficciones y afectos. Ella sugiere que desde nuestro origen se produce un entramado complejo y azaroso de posibilidades.

La artista teje con su técnica la posibilidad de entrecruzamientos de líneas, colores, intensidades, espacios, universos.



María Susana López. *Serie Tramas. Conjunción*. Técnica mixta, grabado, acrílico, óleo. 30 x 40 cm. Bernal, 2020 (Foto: María Susana López)

María Susana López. *Serie Tramas. Entramado*. Técnica mixta, grabado, cerita, acrílico. 30 x 40 cm. Bernal, 2020
(Foto: María Susana López)



María Susana López. *Serie Tramas. Punto de encuentro*. Técnica mixta, grabado, acrílico, óleo. 30 x 40 cm. Bernal, 2020 (Foto: María Susana López)

Heridas, cicatrices, transformación y trasmutación

Sabrina Pieroni

La serie aborda la metáfora de la *herida* y alude al contexto pandémico mundial. Enmarcada en el género abstracto, con tendencia expresionista e informalista, la artista concibe al lienzo como un todo: el mundo.

En las obras *heridas y cicatrices 2* y *3* se genera una tridimensionalidad casi escultórica, y si estuviéramos en contacto con la obra, experimentaríamos una textura táctil. Se evidencian cortes y tajos intencionales del soporte lienzo realizados con cuchillos y tijeras que luego son remendados y cosidos, intentando mejorar y curar la herida, pero dejan en evidencia marcas y cicatrices. Estas representan las consecuencias que ha dejado la pandemia en el mundo: el lienzo.

En *naturaleza*, el espacio circundante que rodea la obra, pasa a ser parte de ella porque entra a través de las rendijas que quedan entre hilos y vacíos, el contexto que la rodea es parte de la obra y el lienzo se transforma a pesar de las heridas. El mundo pasa a convivir con las lesiones, las acepta, pero se transforma y transmuta.



Sabrina Pieroni.
heridas y cicatrices 2.
Técnica mixta sobre
lienzo (enduido,
papel encolado, papel
maché, sogas, hilo
encerado, acrílico).
100 cm x 100 cm.
Berazategui, 2020
(Foto: Sabrina Pieroni)



Sabrina Pieroni. *heridas y cicatrices 3*. Técnica mixta sobre lienzo (telas, cuerdas, hilos, papel encolado, acrílico, látex). 90 x 150 cm. Berazategui, 2020 (Foto: Sabrina Pieroni)



Sabrina Pieroni. *Naturaleza*. Técnica mixta sobre lienzo (lienzo cosido artesanalmente sobre bastidor, hilo encerado, papel encolado, telas, sogas, acrílicos). 80 x 80 cm. Berazategui, 2021 (Foto: Sabrina Pieroni)

Intangible

Nancy Ríos

Si las puertas de la percepción se purificaran
todo se le aparecería al hombre como es, in-
finito.

WILLIAM BLAKE, 1793

Intangible, pretende introducirnos en el mundo de la visión interna, de lo imperceptible por el ojo físico, de la abstracción de la razón. El proceso creativo comienza en el interior del ser, en los estados de meditación profunda de la artista, que luego son plasmados en un lienzo. La tela cumple una doble función: soporte y espejo, refleja la experiencia interna y la comparte exhibiéndola en formas abstractas llenas de color y movimiento.



Nancy Ríos. *En espiral*. Óleo sobre tabla. 50 x 50 cm. Quilmes, 2018 (Foto: Nancy Ríos)



Nancy Ríos. *La mirada constante*. Acrílico sobre lienzo. 200 x 70 cm. Quilmes, 2020 (Foto: Nancy Ríos)



Nancy Ríos. *Ascensión*. Óleo sobre lienzo. 75 x 50 cm. Quilmes, 2018 (Foto: Nancy Ríos)

Cuerpo sensible

Alicia Valdivia

El contacto con lo blando y sensible del material textil, ese que actúa desde las primeras sensaciones físicas como segunda piel (cubre, protege y abriga), se ha convertido en una experiencia que promueve distintos abordajes en esta serie de trabajos iniciados en 2014. La relación que se establece con el material, lo que se produce desde el ámbito de lo sensible a nivel físico, el modo en que al vincularnos nos modificamos unos a otros, es lo que determina la experiencia formal y el procedimiento de producción de obras presentadas.

Es la materialidad la que genera los procesos de construcción. En algunos casos la estructura es independiente y en otras el soporte es el espacio. La forma, la unión y lentos procesos de construcción que estructuran internamente una nueva trama, convierten en la obra presentada a un objeto blando y en desuso en una forma resistente, escultórica y cambiante.

El módulo como un cuerpo aislado se fortalece en la integración y se vuelve otro cuerpo conformado por muchos más. El cuerpo crece, se multiplica y muta. Se trata de *Mutaciones I, II y No somos flores*.



Alicia Valdivia. *Mutaciones I*. Teñido y manipulación textil. 40 x 80 x 5 cm. Quilmes, 2018 (Foto: Alicia Valdivia)



Alicia Valdivia. *Mutaciones II*. Teñido y manipulación textil. 40 x 45 x 25 cm. Quilmes, 2019 (Foto: Alicia Valdivia)



Alicia Valdivia. *No somos flores*. Teñido y manipulación textil. 20 x 18 x 5 cm. Quilmes, 2021 (Foto: Alicia Valdivia)

RESÚMENES



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época



Carlos Fidel, Cristina Farías y Raúl Di Tomaso

¿Apogeo y ocaso del modelo extractivista urbano en la Argentina? (2015-2019)

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo describir y reflexionar acerca de los rasgos de la política habitacional en la Argentina en el período 2016-2019. En este período se realizó un giro en la política económico-social gubernamental, encauzándola hacia un recorrido neoliberal atravesado por la “bicicleta financiera” que propició la salida de capitales líquidos, sostenida en la ampliación de la deuda externa y los nuevos acuerdos con el FMI. En ese contexto donde se privilegió el accionar de la esfera financiera, se impulsaron formas extractivistas de financiamiento para la adquisición de viviendas.

Nuestra hipótesis es que fue una política habitacional que retomó los peores rasgos y prácticas aplicadas en otros países para absorber ahorros de las capas más bajas de la población de la manera más rápida posible, ofreciendo la posibilidad de acceder a la propiedad y mejora de las condiciones habitacionales.

La política habitacional aplicada contribuyó a ensanchar las asimetrías sociales y económicas que existen en las urbes. Una de las principales razones es que su esquema de política no ha creado mecanismos de regulación del uso y precio del suelo urbano.

Mientras se dejaba liberado al funcionamiento del mercado inmobiliario la fijación del precio del mercado del suelo y el marco construido, se sumó una política de financiamiento destinada a un amplio segmento de la población urbana que buscaba tener vivienda propia y/o ampliar el espacio que habitaba.

Al final del mandato de Cambiemos, quedó un importante grupo de población afectado por las políticas aplicadas, con deudas hipotecarias impagables.

Palabras clave: neoliberalismo, extractivismo, urbano, suelo, vivienda, crédito hipotecario.

Abstract

The goal of this paper is to ponder about and describe the features of habitational politics in Argentina between the years 2016 and 2019. In this period, the government economical-social politics took a turn to ride the neoliberal route crossed by the carry trade, which led to liquid capital flight and was sustained by external debt enlargement and new agreements with the International Monetary Fund. In this context where the acts of the financial sphere were privileged, extractivist ways of financing acquisition of housing were promoted.

Our hypothesis is that this habitational politics picked up the worst features and practices previously applied in other countries to absorb the savings of the lowest social layers in the quickest way possible by offering the possibility to acquire a property and improve habitational conditions.

The applied habitational politics contributed to enlarge the economical and social asymmetries that exist in the cities. Their politic scheme not creating mechanisms to regulate urban land use and price is one of the main reasons. While the setting of the market price of the land and the built framework were left in the real estate market's hands, a funding policy was launched, aimed at a broad segment of the urban population that sought to own a house and/or expand the space they inhabited.

At the end of "Cambiemos" period, a significant amount of people was affected with unaffordable mortgage debts because of the applied politics.

Key words: Neoliberalism, extractivism, urban, land, housing, mortgage credit.

Marcelo Gutiérrez y Cristina Teresa Carballo Repensando la vulnerabilidad ambiental e institucional. El caso del desastre de Sierras Chicas (2015), Córdoba (Argentina)

Resumen

A varios años de lo sucedido en Sierras Chicas (2015), este hecho continúa siendo un hito ambiental indiscutible para la sociedad argentina. El desastre fue el resultado de la concreción de complejos procesos socio-territoriales. ¿Cuánto aprendimos como sociedad de aquel trágico acontecimiento ambiental? El análisis de este desastre ha permitido visibilizar los contextos y el papel institucional en la gestión del riesgo. El presente trabajo reconstruye, en clave institucional, los factores y procesos posevento que desencadenaron cambios evidentes en la superación de la vulnerabilidad institucional. El caso de Sierras Chicas expresa la necesidad de adaptación de nuestras formas de interrelación e interacción institucional tanto pública como privada junto a las comunidades, para afrontar –desde la gestión del riesgo– las amenazas de tipo hidrometeorológicas en tiempos de cambio climático. El abordaje metodológico se centra en la reconstrucción de la vulnerabilidad institucional y en la identificación de los actores sociales e indicadores de gobernanza. El trabajo se organiza en primer lugar con el desarrollo de un abordaje conceptual del alcance de la vulnerabilidad institucional en la gestión del riesgo; en otro momento, en la contextualización de la dinámica del desastre con una cartografía de los

actores sociales que participaron y que conllevaron a la construcción de una vulnerabilidad institucional. Y, finalmente, se seleccionan las principales interacciones institucionales que se sucedieron en y con la comunidad en el postevento.

Palabras clave: Sierras Chicas, posdesastre, vulnerabilidad institucional, cambio climático.

Abstract

Several years have passed since the 2015 disaster of Sierras Chicas occurred but it is still remembered by the Argentinian society as an undeniable environmental landmark. This disaster was the logical outcome brought about by the development of highly complex projects that entailed the building up of social and territorial risk. However, it is worth asking ourselves how much have we learnt as a society from such a tragic environmental event. The main contribution of an in-depth analysis of this disaster has been to raise awareness and draw attention to the weak role played by the institutional network in the risk management of the environmental criticality. This paper aims at deconstructing and reconstructing the key institutional post event factors and processes that triggered major changes that helped to overcome this situation of institutional vulnerability. Sierras Chicas has become a test case that serves to highlight the need of adapting our ways of institutional interaction and cooperation with the community –both in the public and the private spheres– in order to confront with an effective risk management strategy the hydro meteorological hazards in times of climatic change. The methodological approach focuses on the reconstruction of the institutional vulnerability by means of the mapping technique applied to the social actors and the public enterprise governance indicators. This research is organized along different instances: firstly, the conceptual framework and the full scope of the institutional vulnerability in risk management; secondly, the contextualization of the dynamics of the disaster by drawing a cartography of the social actors that were involved in this event and were responsible for the building up of this institutional vulnerability. Lastly, there is a presentation of the main pre and post event institutional interactions conducted together with the community and within it.

Keys words: Sierras Chicas, aftermath, institutional vulnerability, climate change.

Selva Sena, Victoria Vidal, Silvia Polinelli, Mónica Copello, Merlina Martínez, Fernando Martinicorena

Las transformaciones subjetivas en prácticas de los emprendimientos sociales de salud mental comunitaria: “Cuando el trabajo construye salud”

Resumen

Este trabajo, realizado por el equipo de investigación del proyecto “Emprendimientos sociales y salud comunitaria”, UNQ, se propone, a partir de la lectura de la situación social, revisar las aceleradas transformaciones económicas y sociales de nuestro tiempo que habrían reemplazado el problema central de la explotación en la sociedad industrial por la problemática de la exclusión social, asociada esta al crecimiento de la desocupación y precarización laboral particularmente en los sectores más vulnerabilizados, compartir un relevamiento y algunos resultados del trabajo realizados con emprendimientos socioproductivos en el campo de la Salud Mental Comunitaria. Las empresas sociales constituyen iniciativas específicas que articulan el bienestar de la comunidad, la integración social y la potenciación de capacidades humanas, es por ello que se han ido constituyendo como una alternativa relevante para dar nuevas respuestas a las necesidades sociales emergentes. Desde la práctica en las empresas sociales de salud mental, efectivamente, la participación social comunitaria contribuye a la salud integral de lxs habitantes. Particularmente, a la salud mental al estimular lazos de solidaridad y apoyo mutuo así como el tener un lugar de pertenencia, una identidad colectiva que termina produciendo nuevas formas de subjetividad vinculadas al barrio, las redes colectivas y a la organización que opera en quienes participan como sostén y pertenencia.

Palabras clave: empresas sociales, salud comunitaria, subjetividad.

Abstract

This work carried out by the research team of the project Social Entrepreneurship and Community Health, UNQ proposes, based on the reading of the social situation, the accelerated economic and social transformations of our time that would have replaced the central problem of exploitation in the industrial society due to the problem of social exclusion, associated with the growth of unemployment and job insecurity, particularly in the most vulnerable sectors, share a survey and some results of the work carried out with socio-productive enterprises in the field of Community Mental Health. Social Enterprises constitute specific initiatives that articulate the well-being of the community, social integration and the enhancement of human capacities, which is why they have become a

relevant alternative to provide new responses to emerging social needs. From the practice of mental health social enterprises, indeed, community social participation contributes to the integral health of the inhabitants. In particular, to mental health by stimulating bonds of solidarity and mutual support as well as having a place of belonging, a collective identity that ends up producing new forms of subjectivity linked to the neighborhood, collective networks and the organization that operates in those who participate as support and belonging.

Key words: social enterprises, community health, subjectivity.

Fernando Carrión Mena

¿Existen políticas progresistas de seguridad ciudadana en América Latina?

Resumen

En América Latina se afirma –sin sustento teórico y documental– que no existen políticas progresistas de seguridad ciudadana. En general, estas visiones están inscritas en concepciones tecnocráticas propias del pensamiento único. Con este trabajo se concluye algo distinto: no solo que hay políticas de seguridad diferenciadas por tipos de gobiernos, sino que los países progresistas han sido mucho más eficaces que los de derecha.

Palabras clave: seguridad ciudadana, violencia, políticas, gobiernos progresistas, homicidios y seguridad.

Abstract

In Latin America is stated that there are no exist progressive citizen security policies. That affirmation without theoretical and documental support. Those visions are enrolled in technocratic conception own unique thought. But with this article concludes some different. Then not only are security policies different of type of government, otherwise that progressive countries are be more efficient that right-wing government.

Keywords: citizen security, violence, progressive government, security.



NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

1. Todos los artículos remitidos a la *Revista de Ciencias Sociales, segunda época* deberán ser inéditos.
2. Los autores aceptan la evaluación de sus artículos por parte del referato de la revista, y envían sus trabajos con conocimiento de que eventualmente podrían no ser publicados.
3. Se publicarán artículos en español.
4. Los autores enviarán su artículo electrónicamente a: <rsc.unq@gmail.com> o al secretario de redacción: <juanpabloringelheim@gmail.com> o al director: <chfidel@unq.edu.ar>.
5. Los mecanoscritos deben estar elaborados en Word, con letra Times New Roman, cuerpo 12, e interlineado de 1, en papel A4. Las notas al pie serán en Times New Roman, cuerpo 10, interlineado simple.
6. Las notas deben insertarse en el texto con la función “insertar notas” del procesador de textos Word. Y aparecer en el final del texto bajo el encabezado “Notas”.
7. Los artículos tendrán un máximo de 8.000 palabras (aproximadamente 22 páginas) incluyendo notas y bibliografía. Las reseñas tendrán un máximo de 2.000 palabras.
8. Los artículos deberán estar precedidos de *un resumen en español y en inglés de no más de 250 palabras cada uno*. Al final del resumen, los autores *insertarán tres o cuatro palabras clave, también en español e inglés*, que describan el contenido del artículo.
9. Los autores deberán enviar junto con sus manuscritos un resumen bio-bibliográfico de tres o cuatro líneas que indique su título de mayor grado, su actual cargo académico e institución, investigación actual, y su labor profesional no académica. Finalmente, sus tres publicaciones más recientes.
10. Se sugiere que los títulos de los artículos no sean de una extensión mayor de seis palabras. Se podrán utilizar subtítulos para facilitar la lectura. La redacción se reserva la posibilidad de modificar títulos y subtítulos.
11. Los gráficos, mapas y otras ilustraciones no deben insertarse en el texto. El autor debe indicar su localización aproximada en el artículo con una frase como “insertar Gráfico 1”. Los cuadros o tablas que se elaboren en Word deben estar en el archivo doc del artículo. Los gráficos, mapas y otras ilustraciones deben ser en blanco y negro. Si los gráficos fueron realizados en Excel, solicitamos dicha hoja para que sea editable (letra, color, etc.). En el caso de ilustraciones o fotografías, estas deben presentarse en formatos compatibles (jpg, tif o eps) en *alta resolución (300 dpi)* para su mejor reproducción.

12. Las referencias a otros autores a través del texto deberán mencionar el apellido, la fecha de publicación y la página de la cita, adoptando uno de los formatos siguientes:

a) Ángel Quintero Rivera (1976, p. 61) propone una interpretación clasista del populismo en Puerto Rico.

b) La mayoría de las investigaciones de la llamada nueva historia se basan en el materialismo histórico (Quintero Rivera, 1976, p. 61).

13. Los datos completos bibliográficos de los trabajos citados deben aparecer al final del artículo bajo el encabezado de "Bibliografía general", en estricto orden alfabético, de acuerdo con el siguiente formato:

Libros

Apellidos, N. (año), *Título*, ciudad, editorial.

Auyero, J. (1999), *Caja de herramientas. El lugar de la cultura en la sociología norteamericana*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Cuando se trate de una obra de más de un autor, se utilizará: Apellido, N. (para el primer autor) y Nombre Apellido (para el siguiente).

Ejemplo

Edwards, D. y J. Batley (año),

Cuando se trate de una obra de hasta tres autores, se utilizará: Apellido, N. (para el primer autor), N. Apellido (para los siguientes).

Cuando se trate de una obra de más de tres autores, se utilizará: Apellido, N. (para el primer autor) más la expresión "et al."

En caso de disponer dos o más publicaciones en un año por el mismo autor, en la Bibliografía general deberán marcarse: a, b, c, etc., luego del año: 1952a, 1952b, 1952c...

Volúmenes colectivos

Autor/es (Apellido, N.) (año), "Capítulo", en Autor (Apellido, N.) (comp./ed./dir.) (año), *Título*, ciudad, editorial, pp.

Ejemplo

Jay, M. (2007), "Sobre tramas, testigos y juicios", en Friedlander, S. (comp.), *En torno a los límites de la representación. El nazismo y la solución final*, trad. Marcelo G. Burello, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, pp. 157-169.

Capítulos de libros

(Autor/es) Apellido, N. (año), *Título*, ciudad, editorial, "Capítulo", pp.

Davini, S. A. (2008), *Cartografías de la voz en el teatro contemporáneo*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, "Hacia una conceptualización de la voz", pp. 55-87.

Artículos de revistas o de publicaciones periódicas

Autor/es (Apellido, N.) (año), "Artículo", *Nombre de publicación*, vol., N°, ciudad, editorial, pp.

Salomon, J-J. (2005), "Científicos en el campo de batalla: culturas y conflictos", *Redes. Revista de estudios sociales de la ciencia*, vol. 11, N° 22, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 51-74.

Artículos de revistas en línea

En este punto hay dos situaciones: una es cuando se cita un artículo publicado en formato papel y que también puede consultarse en internet; la otra situación es cuando la referencia es un artículo o revista digital, que solo está publicado en internet.

En el primer caso, corresponde:

Autor/es (Apellido, N.) (año), "Título de artículo", *Título de la publicación*, vol., N°, ciudad, editorial, pp. Disponible en: <url>, consultado el día-mes-año.

Si la edición es solo digital:

Autor/es (Apellido, N.) (año), "Título de artículo", *Título de la publicación*, vol., N°, ciudad, editorial, pp., <url>.

14. Cada artículo debe estar precedido de una hoja con los siguientes contenidos: título del trabajo, nombre de el/los autor/es, indicando en cada caso cargo e institución a la que pertenece y dirección de correo electrónico:

Ciudad y fecha

Por medio del presente, _____
_____, DNI/LC/LE _____, AUTORIZO a la *Revista Ciencias Sociales*, segunda época de la UNQ a realizar la publicación digital e impresa del artículo titulado "_____", declarando que este es de mi autoría.

