

# Gg

**Punto Seguido**  
Revista de Gestión Gubernamental

ISSN 2796-7107

AÑO VI  
JUNIO  
DE 2026

NÚMERO

6

## Editorial

¿Qué puede y qué debe hacer el Estado? Reflexiones desde el cuidado y la intervención social

Seguridad internacional y grandes desplazamientos en el siglo XXI. El caso del Pacto Mundial para la Migración

Las empresas y servicios públicos, factor de Justicia Social y redistribución en una Argentina federal

Cuando el agua vuelve. Solares de la Ribera y el Estado que decidió urbanizar el humedal

La implementación de políticas públicas de transferencias condicionadas de ingresos para el abordaje de las desigualdades sociales. El programa Potenciar Trabajo

El derecho de acceso a la información pública (DAIP) en el poder legislativo. Asimetrías territoriales y límites institucionales en Argentina

## **Gg. Punto seguido-Revista de Gestión Gubernamental**

**Año VI** | N° 6 | junio de 2026

© 2026, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina

© 2026, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

**ISSN:** 2796-7107



Rector: **Darío Exequiel Kusinsky**

Vicerrectora: **Silvia Storino**

Secretaria General: **María Soledad Cadierno**

Directora General de Gestión de la Información  
y Sistema de Bibliotecas: **Bárbara Poey Sowerby**

Jefa de Departamento Editorial: **Blanca Soledad Fernández**

División Diseño Gráfico Editorial: **Jorge Otermin**

Arte y maquetación integral: **Florencia Jatib y Mariana Aurora Zárate**

Coordinación editorial: **Paula Belén D'Amico y Santiago Basso**

Corrección de estilo: **María Laura Romero,  
Mariangeles Carbonetti, Laura González y Lautaro de Charras**

## **staff**

Director: **Juan Erbin**

Coordinador editorial: **Arturo Trinelli**

Publicación electrónica - distribución gratuita

Portal EDUNPAZ <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/>



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc) Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales. Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

Las opiniones expresadas en los artículos firmados son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de esta publicación ni de la Universidad Nacional de José C. Paz.



**Gg. Punto seguido-REVISTA DE LA LICENCIATURA EN GESTIÓN GUBERNAMENTAL**  
AÑO VI | N° 6 | JUNIO DE 2026

## Índice

<b>Editorial</b> Arturo Trinelli	<b>5</b>
<b>¿Qué puede y qué debe hacer el Estado? Reflexiones desde el cuidado y la intervención social</b> Florencia Araya	<b>9</b>
<b>Seguridad internacional y grandes desplazamientos en el siglo XXI. El caso del Pacto Mundial para la Migración</b> Alfredo López Rita	<b>15</b>
<b>Las empresas y servicios públicos, factor de Justicia Social y redistribución en una Argentina federal</b> Ángel Grattone	<b>31</b>
<b>Cuando el agua vuelve. Solares de la Ribera y el Estado que decidió urbanizar el humedal</b> Griselda Nady Rivas	<b>43</b>
<b>La implementación de políticas públicas de transferencias condicionadas de ingresos para el abordaje de las desigualdades sociales. El programa Potenciar Trabajo</b> Victoria Ruiz	<b>59</b>
<b>El derecho de acceso a la información pública (DAIP) en el poder legislativo. Asimetrías territoriales y límites institucionales en Argentina</b> Luis Ferrer	<b>71</b>



# Editorial



*Arturo Trinelli\**

La edición 2026 de *Gg. Punto Seguido-Revista de Gestión Gubernamental* aporta sentimientos encontrados. Por un lado, sostener una publicación en una universidad pública siempre es motivo de orgullo, por tratarse de un espacio de reencuentro, retroalimentación de saberes y visibilización de trayectorias de nuestra comunidad universitaria, que participa con mucho entusiasmo y profesionalismo en este objetivo de debatir y poner en común temas que nos competen e interesan.

También es un momento de repensar nuestro rol como universidad pública, gratuita y de calidad, en momentos donde desde la gestión del presidente Javier Milei se destrata y desacredita la labor que cumplen las universidades nacionales, además de incumplir la Ley de Financiamiento Universitario, sancionada y ratificada por el Congreso Nacional, en lo que constituye una clara violación a la división de poderes y un abierto ensañamiento contra el sistema universitario.

Pero el problema no son solamente las universidades. Por el lado de la economía real los datos que aparecen son poco auspiciosos. A la renuncia a la obra pública por parte del Estado nacional que opera desde el inicio del mandato de Javier Milei (en la actualidad no representa más que el 1,4% del PBI, misma incidencia que tenía en 2002), se registran unos 10 puntos porcentuales menos en términos reales de coparticipación respecto del año anterior, lo que compromete los presupuestos de las provincias.

\* Editor de Gg. Punto Seguido-Revista de Gestión Gubernamental. Docente de la UNPAZ, la UBA y FLACSO Argentina.

Un informe reciente del Instituto Argentino de Análisis Fiscal es ilustrativo al respecto:<sup>1</sup> la baja de los ingresos tributarios del IVA y Ganancias por ocho meses consecutivos, que son la columna vertebral de la coparticipación (52% de la recaudación tributaria nacional y 94% de la recaudación coparticipable), obliga al Gobierno a una suerte de “rescate financiero” a una docena de provincias, a quienes en lo que va del año ya asistió con aproximadamente 400 mil millones de pesos para pagar sueldos.

A ello se le suman otros indicadores que aumentan la conflictividad social: destrucción de puestos de trabajo (hasta el mes de abril se contabilizaban aproximadamente 180 mil, con 120 mil del sector privado); cierre de empresas (24.180 desde el inicio de la gestión libertaria, más de una por hora y 4,7% del total); retroceso en los niveles de consumo (5,1% interanual en marzo);<sup>2</sup> endeudamiento de las familias; estancamiento de las exportaciones turísticas por el crecimiento del turismo emisor,<sup>3</sup> entre otros registros. Ello, combinado con un hecho poco frecuente en la historia económica argentina: crecimiento de la economía al 3% en 2025 y en 3,5% proyectado para 2026.<sup>4</sup>

Según el INDEC, febrero fue el sexto mes consecutivo de caída de los salarios. Los estatales nacionales perdieron 37% de su poder adquisitivo, mientras que los privados cayeron 7%. El aumento de los ingresos informales se combina con caída de consumos básicos (leche y carne entre los principales), en tanto las jubilaciones mínimas tienen un bono congelado desde hace dos años, lo cual implica que exista un 12% de jubilados demandando trabajo<sup>5</sup> en el marco de recortes en descuentos para medicamentos por el ajuste presupuestario que afronta PAMI.

Desde luego que estos indicadores plantean muchos interrogantes. Que la capacidad industrial esté en un mínimo histórico ¿revela las externalidades de la reconversión productiva o son fallas del programa económico a corregir? Con un 14% de caída para la construcción en relación al 2023 ¿puede hablarse ya de una “nueva economía” o deberíamos reconocer contingencias propias de un plan de estabilización, donde todavía no se terminan de acomodar precios relativos? Los salarios más bajos de la última década ¿obedecen al “realismo” de la productividad argentina que pueden continuar pisándose? ¿Admite Argentina reconfigurarse de tal modo de prescindir de su tejido industrial? ¿Cómo contener en ese marco la tensión social creciente en los conurbanos?

Habitualmente escuchamos al Gobierno nacional atribuir estas inestabilidades al riesgo político que implica habilitar todas estas transformaciones con una oposición supuestamente operando para desestabilizar. Eso, que llaman “riesgo kuka”, ¿no habla más de las debilidades del “modelo” antes que

1 Informe recuperado de [https://drive.google.com/file/d/1NRL\\_LwmsnvPzLPsTSbUt7YYPb\\_IKCuFc/view](https://drive.google.com/file/d/1NRL_LwmsnvPzLPsTSbUt7YYPb_IKCuFc/view)

2 Datos de Scentia publicados por *La Nación*, 27 de abril. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/fuerte-caida-del-consumo-masivo-en-marzo-retrocedio-51-interanual-nid27042026/>

3 Según Fundar, el turismo en Argentina representa entre el 1,7% y el 4,4% del PBI, por debajo de la media mundial. Ver informe: <https://argendata.fundar.com.ar/topico/turismo/>

4 En abril, el FMI redujo las estimaciones de crecimiento para Argentina, recortándolas al 3,5% del 4% calculado en enero. En tanto, para 2027 el crecimiento proyectado es del 4%. Ver Informe “Perspectivas de la economía mundial”. Recuperado de <https://www.imf.org/-/media/files/publications/weo/2026/april/spanish/execsum.pdf>

5 Si se mira el universo de las prestaciones a cargo de la ANSES a adultos mayores y personas con discapacidad, hubo caídas del poder adquisitivo que, a marzo, superan en algunos casos el 18%. El bono para las jubilaciones mínimas, de haberse actualizado según el IPC, debería estar en \$200 mil (se mantiene en \$70 mil desde 2024).

de sus fortalezas? Teniendo en cuenta que todos los gobiernos en democracia están sometidos a la validación electoral para refrendar sus políticas ¿los agentes económicos no terminan de invertir en Argentina por temor a un regreso del peronismo o por encontrar inconsistencias/fragilidades en los pormenores del programa económico?

Con todas estas inquietudes a cuestas, entonces, *Gg. Punto Seguido* vuelve a indagar en temas diversos que competen a nuestra disciplina y recupera experiencias de políticas públicas pasadas, en algunos casos, con otras agendas más propias de la coyuntura.

Si hay una agenda que el Gobierno desestimó de entrada fue la de los cuidados, dentro de un desprecio general por las políticas de género que la administración libertaria no disimuló nunca en evidenciar. En ese sentido, y desde dos experiencias bien concretas (ANSES y la infraestructura del cuidado desarrollada durante la gestión de Gabriel Katopodis en el Ministerio de Obras Públicas durante la gestión anterior), Florencia Araya se plantea qué tipos de políticas hacen posible la ampliación de derechos y el rol a desempeñar por los trabajadores/as sociales en ese contexto. Araya, estudiante de la carrera de Trabajo Social de nuestra universidad, sitúa su análisis desde el enfoque de capacidades estatales, para concluir que hablar de cuidados implica tomar decisiones políticas donde, más que esperar pasivamente qué puede ofrecer el Estado en ese sentido, hay que concientizar para exigir iniciativas que encuadren a los cuidados como políticas de Estado y actúen transversalmente.

En otro aporte que podemos entender en continuidad con el que realizó para la edición anterior, Alfredo López Rita nuevamente nos invita a reflexionar sobre temas estratégicos de escala global. Su artículo, “Seguridad internacional y grandes desplazamientos en el siglo XXI. El caso del pacto mundial para la migración”, es nuevamente una invitación a reflexionar sobre la movilidad global y la migración como un fenómeno que interpela la soberanía de los Estados. Si, en efecto, hablar de Estado desde una perspectiva weberiana supone reconocer su recurso específico –el ejercicio legítimo de la dominación sobre su territorio–, López Rita saltea el lugar común del fenómeno migratorio –que lo reconoce como derecho humano– para plantearnos cómo la cada vez mayor irregularidad migratoria como expresión de las poblaciones en movimiento va configurando niveles de cooperación que exigen una aproximación coordinada al fenómeno para sopesar ese derecho con el derecho soberano de los Estados para la admisión y el control de permanencia de la población migratoria en sus territorios. El autor buscará responder en qué medida entonces el “Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular” puede entenderse como un complejo de seguridad regional en los términos de la Escuela de Copenhague que desarrolla en su texto.

Muchas de las inconsistencias que asumen las políticas públicas nacionales en el territorio suele atribuírsele a distorsiones en el funcionamiento del federalismo, donde la yuxtaposición de agendas (nacional, provincial, municipal) implica muchas veces que las iniciativas lleguen mal, a destiempo y no a todos sus destinatarios. Ángel Grattone, sin embargo, propone también repensar el concepto de autonomía estatal: no es solo por la eventual superposición de los diferentes niveles que las políticas no consiguen imprimir el principio de justicia social, sino porque probablemente los Estados que las implementan carecen de la suficiente autonomía para desplegarlas. Usando las categorías de “autonomía relativa” de Oszlak

y O'Donnell y la de “autonomía enraizada” de Peter Evans, el texto de Grattone aporta un recorrido fecundo por buena parte de la literatura especializada en las políticas públicas, con eje en la articulación siempre compleja entre justicia social y equidad: justicia social como ideal político del peronismo, con efectos materiales y simbólicos hasta hoy, y equidad quizás como el sueño líquido de la burguesía.

Pensar lo federal implica también reflejar desde aquí realidades que quizás le resultan lejanas a nuestra comunidad universitaria, pero que ciertamente son parte de las heterogeneidades y desigualdades múltiples que nos atraviesan e interpelan como científicos sociales. En ese sentido, Griselda Nady Rivas recupera el caso del barrio Solares de la Ribera para explicar que las inundaciones en la ciudad de Resistencia, Chaco, son consecuencia de cómo el Estado ha habilitado la ocupación del suelo en humedales que han transformado el riesgo hídrico en política pública. “El agua no avisa, pero la historia sí. Las inundaciones en el nordeste argentino no son sorpresas: son eventos anunciados, estudiados y, sin embargo, repetidos. Persistir en la idea de que se trata solo de contingencias climáticas es una forma elegante de negar responsabilidades”, afirma Rivas, para quien Solares de la Ribera expresa un modo de entender el desarrollo urbano que prioriza la rentabilidad inmediata sobre la sostenibilidad territorial.

Desde un enfoque de desigualdades, el análisis de Victoria Ruiz sobre el Programa Potenciar Trabajo en el período 2020-2023 es una gran semblanza para evaluar potencialidades y retos pendientes de cualquier política pública. En efecto, si todas las políticas deben ser siempre analizadas como sistema, el caso que aporta Ruiz invita a pensar en un conjunto de iniciativas desplegadas en dicha etapa en materia de protección social en un contexto de emergencia sanitaria mundial como el que operó en aquellos años. El gran hallazgo de Ruiz será encontrar las virtudes del programa, pero también sus deudas pendientes: si bien le permitió a medio millón de personas contar con un ingreso en un contexto crítico, establecía exclusiones y no daba cuenta de diferentes realidades, lo que limitó su alcance. Hoy, el Potenciar Trabajo es otra política que navega en el mar de intrascendencias a las que este Gobierno destinó buena parte de las políticas públicas gestadas con anterioridad a su llegada al poder, y lo último que se supo al respecto es que la administración libertaria reorganizó el programa en dos nuevos planes: Volver al Trabajo y el Programa de Acompañamiento Social.

El derecho al acceso a la información pública vuelve a ser tema de interés en nuestra publicación. Al igual que la edición pasada, un nuevo aporte nos estimula a pensar en un tema de gran relevancia, que implica también hablar de ciudadanías robustecidas en la era de las *fake news* y la inteligencia artificial.

En esta oportunidad, Luis Ferrer sitúa su análisis a escala legislativa. La inquietud del autor es cómo mejorar la transparencia en un poder que resulta bastante opaco, sea por la mala calidad técnica de las leyes, que dificultan la transparencia, como por ser la información muchas veces botín de los funcionarios de turno. En esto parece no haber recetas mágicas: según Ferrer, solo una ciudadanía activa puede destrabar el *intringulis* gris resultante de lo que él llama “la vanguardia nacional y la cultura patrimonialista subnacional”, en una demanda constante “de abajo hacia arriba” para ser custodio y demandante de esa transparencia.

# ¿Qué puede y qué debe hacer el Estado?

## Reflexiones desde el cuidado y la intervención social



*Florencia Araya\**

### Introducción

En un contexto de creciente cuestionamiento al rol del Estado, en este artículo busco pensar las capacidades estatales desde una dimensión clave como es el cuidado. A partir del análisis de dos experiencias (una consolidada, como lo es Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), y otra en construcción, como la infraestructura del cuidado), reflexiono sobre qué tipo de políticas hacen posible la ampliación de derechos y qué lugar ocupamos como futuras/os trabajadoras/es sociales en la disputa por un Estado presente y más justo. Esta reflexión se apoya en los contenidos trabajados durante la cursada y en los aportes compartidos en los encuentros virtuales con Pilar Arcidiácono y Roxana Mazzola, cuyas perspectivas enriquecieron el análisis de las capacidades estatales desde una mirada situada y comprometida.

Pensar las capacidades estatales implica ir un poco más allá que evaluar la eficiencia administrativa. Es preguntarse por los sentidos que asume la gestión pública, las prioridades que expresa y los vínculos que establece con la ciudadanía. Como plantea Trinelli (2022), estas capacidades no deben entenderse como un fin en sí mismo, sino como parte de un modelo de gestión sustentado en decisiones políticas, principios estratégicos y condiciones institucionales que habiliten la planificación, la evaluación y la articulación territorial de las políticas públicas.

---

\* Estudiante de la carrera de Gestión Gubernamental (UNPAZ).

Ahora bien, cuando trasladamos la noción de capacidad estatal al campo del cuidado, emergen tensiones y desafíos distintos. Mazzola (2023) propone pensar el cuidado no como un asunto privado o femenino, sino como un derecho universal que debe ser garantizado desde políticas públicas estructurales. Su conceptualización de la infraestructura del cuidado abarca no solo obras y servicios, sino también una mirada ética, económica y política que ponga en el centro la sostenibilidad de la vida.

En este sentido, la propuesta interpela tanto el diseño de políticas públicas como los sentidos que le damos al desarrollo. Pensar la sostenibilidad de la vida como eje estructurante implica desplazar el foco desde la infraestructura entendida como cemento hacia una infraestructura que habilite vínculos, tiempos y condiciones para cuidar y ser cuidados. En este marco, el cuidado deja de ser un “problema privado” para convertirse en una responsabilidad colectiva y estatal que requiere planificación, inversión y participación.

Desde el trabajo social, esta mirada resuena profundamente: acompañar procesos de cuidado no es solo asistir sino también disputar sentidos, visibilizar desigualdades y construir políticas que reconozcan las múltiples formas en las que se sostiene la vida cotidiana, especialmente en los márgenes.

Tal como sostiene Pilar Arcidiácono (2024), pensar las capacidades estatales implica también reconocer los entramados de mediación social que habilitan o limitan el acceso real a los derechos. Muchas veces, no es el Estado en abstracto quien garantiza un derecho, sino ese nieto que acompaña a su abuela a hacer un trámite, ese vecino que explica cómo llenar un formulario o esa amiga que presta el celular para acceder a una aplicación. Esas mediaciones cotidianas revelan tanto la potencia como los límites de la acción estatal, y muestran que el derecho, muchas veces, se construye en red. Ahora bien, que el ejercicio de derechos dependa de estas mediaciones no puede naturalizarse. Podría ser una señal de que la capacidad estatal aún necesita expandirse y democratizarse, hasta que ningún derecho dependa del azar ni del capital social disponible.

## **El cuidado como capacidad estatal en disputa**

El Estado, en este marco, es interpelado a actuar como articulador del “diamante del cuidado”: familia, mercado, comunidad y sector público. Para ello, necesita desarrollar herramientas técnicas, marcos normativos y capacidades institucionales capaces de reducir desigualdades de género, edad y territorio. Las políticas impulsadas desde 2021 por el Ministerio de Obras Públicas dan muestra de un avance en esta dirección, aunque Mazzola (2023) advierte que el campo sigue atravesado por lógicas patriarcales y adultocéntricas que dificultan una planificación realmente transformadora.

Estas lógicas no son solo herencias culturales, son estructuras que organizan quién cuida, cómo se cuida y qué vidas se consideran prioritarias para ser cuidadas. El modelo patriarcal ha asignado históricamente a las mujeres (y especialmente a las de sectores populares) la responsabilidad del cuidado como una tarea “natural”, invisibilizando su valor económico y político. A su vez, el adultocentrismo tiende a excluir las voces de niñas, niños y adolescentes en la planificación de políticas que los afectan

directamente, reforzando una mirada vertical y tutelar. Superar estas lógicas implica no solo redistribuir tareas, sino también redistribuir poder y legitimidad en los procesos de decisión pública.

Reconocer estas estructuras no alcanza si no se traduce en políticas públicas capaces de desarmarlas. Por eso, pensar en políticas públicas de cuidado no puede depender solamente del gobierno de turno. Es decir, si realmente se reconoce al cuidado como un derecho, su sostenimiento tiene que ir más allá de las gestiones coyunturales y formar parte de una política de Estado, con planificación sostenida, recursos estables y una mirada de largo plazo.

En ese camino, como futuras trabajadoras y trabajadores sociales, tenemos un lugar insoslayable. Nuestro compromiso ético y profesional nos posiciona como actores clave para acompañar, monitorear y disputar el sentido de estas políticas desde los territorios. Participar del diseño, la implementación y la evaluación con una mirada situada, relacional y crítica no es solo una tarea profesional, es parte de nuestra responsabilidad política en la construcción de un Estado más justo.

Además, para que estas políticas sean verdaderamente eficaces y transformadoras, es necesario incorporar las voces de quienes las viven y las necesitan. Como se abordó en el encuentro virtual con Roxana Mazzola, experiencias como la planificación de infraestructura para las infancias incluyeron la participación de niños y niñas en el diseño de espacios, recuperando sus perspectivas como parte central del proceso. Esto revela una lógica diferente de construcción de políticas públicas, una en la que el cuidado se piensa con quienes cuidan y con quienes son cuidados. Desde el trabajo social, sostener esa perspectiva participativa no solo fortalece la eficacia de las políticas, sino que amplía la democracia y dignifica los vínculos entre Estado y ciudadanía.

Mazzola (2023) propone entonces una política de infraestructura del cuidado que no se limite a obras, sino que piense el cuidado como eje estructurante del desarrollo social. Esa propuesta redefine no solo qué entendemos por política pública, sino también qué tipo de Estado necesitamos construir.

Desde la perspectiva del trabajo social, estas discusiones no son ajenas. Se vuelven urgentes y concretas en el acompañamiento cotidiano a quienes demandan acceso a derechos. Pensar un Estado con capacidad de cuidado implica también reconocer el lugar que ocupan las y los trabajadores sociales como mediadores entre la política y la vida cotidiana. Como futuras y futuros profesionales del trabajo social, tenemos que defender un modelo de Estado que no se reduzca a la lógica de la eficiencia, sino que coloque el cuidado, la justicia social y la equidad territorial en el centro. Incorporar esa perspectiva en el diseño e implementación de políticas no es algo técnico, sino una forma de expresar hacia dónde queremos ir.

## **ANSES, política y presente: ¿qué Estado estamos defendiendo?**

En esta clave, la experiencia de la ANSES funciona como un excelente ejemplo de lo que el Estado argentino puede hacer cuando logra construir una burocracia sólida, territorializada y socialmente activa. Según Arcidiácono y Perelmiter (2024), lejos de ser una maquinaria torpe, ANSES se ha cons-

tituido en una de las estructuras más relevantes del aparato estatal, ejecutando casi el 10% del PBI y desempeñando funciones que van desde la gestión previsional hasta la implementación de programas educativos, financieros y de vivienda. Esta amplitud funcional y su presencia territorial dan cuenta de una capacidad estatal acumulada que ha permitido intervenir sobre un escenario de fragmentación sin necesariamente resolverlo, pero sí generando una base de estabilidad y ampliación de derechos.

Arcidiácono y Perelmiter (2024) sostienen que el “tridente” que organiza su lógica de acción, política de la distancia, del trámite y de las mediaciones, revela un tipo de gestión tecnificada, estandarizada y, al mismo tiempo, permeable a las tramas sociales donde opera. La ANSES no es solo una caja pagadora: es una plataforma que distribuye recursos, organiza el vínculo entre Estado y ciudadanía, y habilita nuevos derechos que reconfiguran la relación entre sectores históricamente excluidos y las instituciones públicas.

Además de su capacidad operativa, lo que vuelve significativa a la ANSES es que representa un modelo de Estado que no solo administra, sino que también reconoce, repara y redistribuye. Su presencia territorial, sus canales de atención y su capacidad de adaptarse a nuevas demandas sociales (como lo fue en su momento la implementación del Ingreso Familiar de Emergencia en pandemia) muestran que una burocracia estatal puede ser eficiente sin renunciar a su dimensión humana. En ese sentido, ANSES no solo garantiza derechos, también construye ciudadanía, al habilitar vínculos de reconocimiento entre el Estado y quienes históricamente fueron excluidos de sus beneficios.

Así, mientras ANSES encarna una capacidad estatal consolidada (aunque no exenta de tensiones y límites) y la infraestructura del cuidado aparece como un campo más reciente en disputa, hablar de capacidades estatales y cuidado sin mencionar el presente sería casi una omisión. En un contexto como el actual, donde el gobierno nacional promueve una fuerte reducción del gasto público y cuestiona abiertamente el rol del Estado en la provisión de derechos sociales, la discusión sobre qué puede y debe hacer el Estado adquiere una urgencia particular. La experiencia de ANSES y la construcción de una política de cuidado muestran que no se trata solo de cuánto gasta el Estado, sino de para qué, cómo y con quiénes. En tiempos donde se busca deslegitimar lo público en nombre de la eficiencia, poder defender políticas que cuidan desde una lógica de derechos es también una forma de disputar el sentido mismo de lo estatal.

## Conclusiones

Frente a un presente que tensiona los vínculos entre Estado, derechos y ciudadanía, mirar las capacidades estatales desde el cuidado no es solo una cuestión técnica, es más bien una apuesta política por el sostenimiento de la vida en condiciones dignas. Como futuras/os trabajadoras/es sociales, no se trata solo de estar presentes, sino de intervenir ubicando en el centro la escucha, la equidad y la justicia social. Tal vez la pregunta ya no sea cuánto puede hacer el Estado, sino cuánto estamos dispuestas/os a exigirle que no deje de hacer.

## Referencias bibliográficas

Arcidiácono, P. y Perelmiter, L. (2024). *De bobo nada. Cómo funciona la ANSES y por qué pone en cuestión los mitos contra el Estado* (pp. 11 a 69). Siglo XXI: CABA.

Mazzola, R. (2023). Hacia una conceptualización de las Políticas de Infraestructura del Cuidado. En R. Mazzola (comp.), *Nuevos derechos: Infraestructura del cuidado en Argentina y América Latina* (pp. 25 a 45). Prometeo Editorial: CABA.

Trinelli, A. (2022). Gestión pública y capacidades estatales. Desafíos para una mejora en la gestión. *Gg. Punto Seguido. Revista de la carrera de Gestión Gubernamental*, (2), 7-42. Recuperado de <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/PS/article/view/1294>.



# Seguridad internacional y grandes desplazamientos en el siglo XXI

## El caso del Pacto Mundial para la Migración



*Alfredo López Rita\**

### El dramático cuadro de la migración internacional a principios del siglo XXI

El 17 de julio de 2015, algunos medios internacionales difundieron una escena en la que la canciller alemana Angela Merkel, durante un breve diálogo televisivo con una adolescente palestina, le explica en vivo que su residencia en Alemania dependerá de la decisión del gobierno sobre su estatus y el de su familia. La joven expresa sus aspiraciones de estudiar y prosperar, en un perfecto alemán, señalando la dificultad de ver cómo otros disfrutaban de la vida mientras ella no. Merkel, ubicada en un espacio de 360 grados, responde: “la política es dura. Hay muchas personas buenas como tú que desean vivir en Alemania, pero no podemos recibirlos a todos”. Al dirigirse a la muchacha, advierte que al término de su permiso de residencia podrían verse obligados a abandonar el país. La conversación culmina con la adolescente rompiendo en llanto, mientras Merkel se aproxima para consolarla (*BBC*, 2015).

En un contexto previo, en octubre de 2010, durante un acto con las juventudes de la Unión Demócrata Cristiana, Merkel sostuvo que el proyecto multicultural alemán iniciado en los años sesenta había fracasado (*El Mundo*, 2010). Señaló que las poblaciones árabes no se integran plenamente y que muchos no aprenden alemán, reflejando un sentimiento común en la opinión pública que

\* Mg. en Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Expresidente de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) y ex Director General de Inmigración de la Dirección Nacional de Migraciones (2019-2023).

percibe a los musulmanes como “desagradables”. Berlín se consolidaba como la segunda ciudad del mundo con mayor población turca, después de Estambul. Estas tensiones se enmarcan en un contexto europeo marcado por conflictos culturales y terroristas, como las reacciones por las caricaturas del profeta Muhammad en Dinamarca (2005) y los atentados en Madrid (2004), París (2015) y Londres (2017), que impactaron en la percepción de la migración y la integración en el continente.

Los años posteriores a la crisis crediticia e hipotecaria que estalló en Estados Unidos en 2008 vieron su propagación por Europa, afectando especialmente a España, Portugal y Grecia. Miles de europeos del Este comenzaron a desplazarse hacia los países más desarrollados en busca de mejores oportunidades. Estados como Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa, que se habían incorporado a la Unión Europea en 2004, participaron en estos movimientos de manera ordenada y previsible, beneficiándose de la movilidad garantizada por el Espacio Schengen.

Simultáneamente, la crisis y la inestabilidad llegaron a los países árabes del Magreb y del norte de África, provocando movilizaciones que se extendieron desde Argelia hasta Egipto, donde terminaron con el gobierno de Hosni Mubarak. Situaciones similares se dieron en Túnez bajo Ben Alí, Yemen con Alí Abdullah Saleh y Libia bajo Muamar Gadafi, cuyo derrocamiento y muerte fueron transmitidos en medios internacionales (*Ammistía Internacional*, 2016). Estos regímenes, pese a ser incómodos para Europa, cumplían un papel clave en la contención de los flujos migratorios procedentes de África central y subsahariana.

Con la implosión de estas barreras y la anarquía que perdura en gran parte de la región, especialmente en Libia, la crisis migratoria adquirió dimensiones dramáticas. Bengasi se convirtió en un puerto central de redes de traficantes que, a menudo mediante violencia, embarcan migrantes en pateras sobrecargadas bajo la falsa promesa de un cruce seguro del Mediterráneo, transformando al *Mare Nostrum* en un cementerio subacuático.

Este panorama se agudizó con el inicio del conflicto armado en la República Árabe Siria en 2011, un drama que, a la fecha, ha desplazado a más de 6,7 millones de personas de esa nacionalidad por todo el mundo (ACNUR, 2021). Estos movimientos se sumaron a los desplazamientos crónicos de Irak y Afganistán, tensionando la situación en países como Turquía, Grecia y Líbano, que se convirtieron en nuevos Estados “tapón”. En ese contexto, el presidente Erdogan negoció mejores condiciones de residencia para los turcos en Europa y la eliminación del visado exigido por la Unión Europea, comprometiéndose, además, a contener el flujo de millones de personas con destino final en el viejo continente.

Estas particularidades geográficas permitieron al recién asumido primer ministro Alexis Tsipras, entonces líder de la izquierda radical griega, moderar las exigencias de la troika europea –formada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Central Europeo y la Comisión Europea– que con campos de refugiados en el país y las islas del Egeo saturados, amenazaba a la burocracia de Bruselas con permitir que esos miles de migrantes y personas necesitadas de protección internacio-

nal continuaran su trayecto hacia sus destinos finales, normalmente Alemania, Francia y los países escandinavos (*El País*, 2019).

Un fenómeno similar ocurrió años después durante la renegociación del TMEC, que sustituyó al TLCAN, cuando el presidente Donald Trump, en su primera administración, amenazó a su homólogo Andrés Manuel López Obrador con aumentar los aranceles a las exportaciones mexicanas si no se controlaba la migración centroamericana hacia Estados Unidos.

En 2011, David Cameron expresó su preocupación en la prestigiosa Conferencia Internacional de Seguridad de Múnich (*El País*, 2011), un foro anual que desde los sesenta reúne a altos mandos militares, diplomáticos, ministros, jefes de Estado, miembros de la ONU, la OTAN, la Unión Europea y, más recientemente, representantes de potencias como India, China, Rusia (hasta que fue vetada luego de la operación militar especial en Ucrania) y Japón. En ese marco, Cameron manifestó su temor por los grandes desplazamientos de migrantes hacia Europa. Cinco años después, en 2016, deberá abandonar el cargo tras la derrota en el referéndum que buscaba ratificar la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea, una derrota vinculada, entre otras causas, a la percepción del pueblo británico sobre las consecuencias de las políticas migratorias aplicadas durante esos años.

En un contexto paralelo, en julio de 2013, el papa Francisco, recién ungido vicario de Cristo, realizó su primer viaje apostólico a la isla italiana de Lampedusa, donde más de 350 migrantes procedentes de Eritrea, Somalia y Ghana habían naufragado en el cruce del Mediterráneo. En su homilía, exhortó a los países europeos a replantear sus políticas migratorias y mejorar la atención a los recién llegados. A lo largo de su pontificado, Francisco ha abordado estos temas en dos de sus tres encíclicas –*Laudato si* y *Fratelli Tutti*– dedicando buena parte de su apostolado a sensibilizar sobre la urgencia de responder al desplazamiento forzado masivo y definiendo incluso la categoría analítica de la “sociedad del descarte”.

Existe un momento de quiebre en este caótico período histórico, particularmente relevante para el estudio y la gestión de las migraciones internacionales, en el que se revela un denominador común: la crisis migratoria, motivada por múltiples factores, comienza a exponer no solo las dificultades humanitarias, sino también los principios fundamentales que ordenan la civilización occidental. A partir de ese punto, el frenesí de millones de personas abandonando sus países de origen, las decisiones de los líderes políticos y las estrategias de los gobiernos y partidos empiezan a ser observados con mayor atención; ya no basta mirar hacia otro lado. La crisis deja de ser exclusivamente migratoria o humanitaria y pone en evidencia el cuestionamiento de los valores e instituciones occidentales.

El 29 de septiembre de 2015, los diarios de todo el mundo amanecieron con una fotografía que concentró la mirada de los lectores y generó una conmoción global sin precedentes. La imagen, tomada por la fotoperiodista Nilüfer Demir, recordaba, en su impacto visual y simbólico, la icónica fotografía de 1972 de Nick Ut a Phan Thi Kim Phúc. La difusión masiva de esta imagen por medios audiovisuales convirtió en palpable para millones lo que hasta entonces era un conocimiento abstracto: el drama de la migración forzada (*ABC*, 2016).

El niño Aylan Kurdi, de tres años, yacía sin vida, boca abajo, con los brazos extendidos pegados al cuerpo en la costa de una playa turca, tras el naufragio del bote en que viajaba con su padre, su madre y su hermano rumbo a Grecia. Si bien el caso de Aylan se hizo emblemático, su familia también murió en la tragedia, siendo el padre el único sobreviviente. Esta imagen estremeció al mundo y se convirtió en el símbolo de la crisis migratoria, mostrando con crudeza la magnitud del sufrimiento de millones de personas que huyen de la guerra y la persecución.

Será la canciller Angela Merkel quien, en un giro de 180 grados, dos meses después de decir a aquella joven palestina que no podría permanecer en Alemania, quien asumirá el liderazgo europeo para dar respuesta a la crisis migratoria. Entre 2015 y 2019, más de un millón y medio de personas solicitaron asilo en Alemania, transformando el enfoque del país hacia migrantes y refugiados. Frente a este desafío, Merkel declaró ante un mitin de la Unión Demócrata Cristiana: “¡podemos hacerlo!” (EM, 2015). La migración dejó de ser un tema marginal y ascendió al nivel de “alta política”, una agenda que mantuvo vigencia hasta el inicio de la segunda administración de Donald Trump.

En abril de 2016, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, advertía en su informe a la Asamblea General, “En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes” (ONUAGNU, A/70/592016a), sobre la urgencia de la situación. Para entonces, ya se estaban discutiendo mecanismos de cooperación, reparto de responsabilidades y un enfoque más humanitario y coordinado. La trágica muerte de Aylan Kurdi aceleró los tiempos.

## **Una crisis orgánica. Política, ideas e instituciones sin capacidad de respuesta**

En los últimos años, la migración ha adquirido una centralidad inédita en las agendas nacionales e internacionales. Se trata de un fenómeno que ha alterado profundamente los patrones de movilidad poblacional que, según la época, los Estados lograban gestionar –con mayor o menor éxito–, ya fuera aprovechando sus beneficios o mitigando sus efectos negativos. En el siglo XXI, la actual fase de la globalización –hoy en crisis– ha acelerado de forma vertiginosa la circulación de personas y las comunicaciones, superando la capacidad de adaptación de muchos actores políticos. La última década es elocuente: la dificultad para gestionar estos procesos ha derivado, en ocasiones, en consecuencias comparables a las de grandes crisis del siglo XX.

Ya no alcanza con entender la migración como una anomalía asociada a fallas estructurales de los países de origen. La “nueva normalidad” es la de grandes poblaciones en movimiento, impulsadas no solo por la falta de oportunidades, sino también por conflictos armados o políticos que, aun cuando cesan, plantean desafíos en el retorno y la reintegración. A ello se suman el impacto en los efectos del cambio climático y la desertificación, que reconfiguran territorios enteros, así como contextos de anarquía que favorecen la expansión del crimen organizado. El tráfico y la trata de personas se han convertido en negocios multimillonarios que explotan a hombres, mujeres, niños y niñas,

vulnerando derechos fundamentales y forzándolos a huir no ya en busca de mejores condiciones de vida, sino, muchas veces, para sobrevivir.

En 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes” (A/RES/71/1AGNU, 2016b), en respuesta a la compleja realidad ya mencionada. El documento expresa la voluntad política de salvar vidas, proteger derechos y compartir responsabilidades a escala global. En él, los Estados se comprometieron a garantizar los derechos humanos de todos los refugiados y migrantes, sin distinción de estatus; asegurar la escolarización de niños en pocos meses tras su llegada; prevenir la violencia sexual y apoyar a los países que reciben grandes flujos, entre otras iniciativas.

Más allá de la relevancia de adoptar un acuerdo de este tipo en la Asamblea General de la ONU, la naturaleza transnacional de las migraciones actuales exige el compromiso no solo de este organismo, sino también de actores no estatales con responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas. En este marco, el documento exhorta a las delegaciones reunidas en Nueva York a iniciar negociaciones hacia una conferencia internacional y la adopción, en 2018, de un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Este paso resulta trascendental: supone incorporar la migración a un esquema de principios, enfoques comunes y una diplomacia específica, como ocurre con otras agendas centrales de las relaciones internacionales.

## El camino a Marrakech

El 10 y 11 de diciembre de 2018, en el marco del 70º aniversario del Día Internacional de los Derechos Humanos, jefes de Estado y altos representantes se reunieron en Marrakech para adoptar el mecanismo mencionado. Una semana más tarde, la Asamblea General de la ONU lo aprobó con 152 votos a favor, 5 en contra y 12 abstenciones. Se opusieron República Checa, Estados Unidos, Israel, Polonia y Hungría; se abstuvieron Singapur, Suiza (copresidente del proceso preparatorio), Letonia, Liechtenstein, Bulgaria, Rumania, Australia, Austria, Chile, Italia, Argelia y Libia; mientras que República Dominicana y Eslovaquia no asistieron al pleno.

Tal vez como resultado de los cambios experimentados desde los años noventa –especialmente en las comunicaciones y en la circulación de bienes, servicios e ideas–, inicialmente celebrados por su potencial integrador, comienza a percibirse un “lado B” de la globalización manifiesta en respuestas que no son desconocidas. Remiten a formas ya observadas en el siglo XX, donde sectores de la sociedad responden ante la sensación de desborde propia de una transición que introduce nuevos actores y prácticas, alterando la vida cotidiana. En este sentido, el sociólogo Manuel Castells (2017) lo explica en los siguientes términos:

El temor a la globalización incita a buscar refugio en la Nación. El miedo al terrorismo predispone a invocar la protección del Estado. La multiculturalidad y la inmigración, dimensiones esenciales de la

globalización, inducen el llamamiento a la comunidad identitaria. En ese contexto, la desconfianza en los partidos y en las instituciones, contruidos en torno a los valores e intereses de otra época, deriva en la búsqueda de nuevos actores políticos y en quiénes poder creer. Son, en todas las sociedades, los actores sociales más vulnerables quienes reaccionan, movidos por el miedo, la más potente de las emociones, y se movilizan en torno a quienes dicen lo que el discurso de las élites no le permiten decir.

En dicho proceso, se manifestaron una serie de tensiones que atravesaron no sólo las consecuencias y los desafíos de la globalización sino también de la política, las relaciones internacionales y los múltiples actores que intervienen en ella. Y si bien varios países objetaron la iniciativa por entender que lejos de mitigar o neutralizar el impacto de los desplazamientos lo que se hacía con este instrumento era promoverlos, otros sostuvieron que, precisamente, los principios de “seguridad”, “orden” y “regularidad” contenidos en el título del acuerdo, son en realidad los pilares de un modelo de seguridad común, que es lo que permite compatibilizar el Pacto con los enfoques de seguridad internacional. De hecho, para Domenech (2013: 2):

Una variedad importante de estas iniciativas, encuentran su sustento ideológico en la perspectiva de la llamada gobernabilidad migratoria, adoptada y resignificada según las particularidades de cada contexto político nacional. En este sentido [...] no es posible entenderla cabalmente sin considerar los efectos que ha tenido y tiene la regionalización de la política migratoria como parte de un proceso global de transnacionalización de la política de migraciones internacionales, impulsado por agencias multilaterales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y diversas instituciones de Naciones Unidas, cuyo resultado más notorio es la conformación de un régimen global de control migratorio.

Un punto de vista a propósito de las tensiones que un acuerdo de este tipo genera se observa en Kacowicz y Mitrani (2016: 384-385). Según estos autores la discusión sobre la “política global” se orienta a explicar y entender cómo y por qué procesos y dimensiones diferentes de globalización desafían y afectan formas políticas convencionales, a saber, los Estados-nación como unidades políticas, así como el sistema internacional como una estructura en sí misma. Con frecuencia apunta a dos dimensiones dinámicas que desafían las distinciones tradicionales entre lo interno y lo internacional y entre lo territorial y lo no territorial. Primero, los procesos contemporáneos de globalización crean redes de poder superpuestas que atraviesan fronteras territoriales, lo que se denomina “formas policéntricas de gobernanza” o “redes de gobernanza”. Como tales, aumentan la presión sobre el modelo westfaliano de orden mundial basado en la norma de la soberanía y el territorio del Estado-nación. Segundo, ya no puede suponerse que el *locus* del poder político efectivo resida sencillamente en las manos de gobiernos nacionales soberanos, de manera que haya una traslación cada vez más evidente del poder de los Estados hacia otros actores no estatales. Con todo, “la política global” tiende a ignorar los efectos importantes que ejerce la globalización sobre las prácticas e instituciones convencionales de las relaciones internacionales, lo que a menudo genera reacciones de los Estados.

## Características del instrumento y sus factores

El Pacto Mundial se organiza en veintitrés objetivos, cada uno con compromisos y acciones concretas. Abarca una agenda amplia que cruza los desafíos de la movilidad humana con otros problemas globales y, en la práctica, implica la adhesión a marcos multilaterales conexos. Un caso claro es el Objetivo 2 (“minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a migrar”), que explicita su interdependencia con otros regímenes: impulsa la implementación de la Agenda 2030 y sus ODS, la Agenda de Acción de Addis Abeba, el Acuerdo de París y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, hoy todos estos instrumentos bajo estricta revisión por gobiernos y opinión pública.

En este sentido, el institucionalismo neoliberal de Keohane y Nye (1977), sobre el cual la Escuela de Copenhague se detiene, denomina regímenes de seguridad a un tipo particular de instituciones que se ordenan conforme a los objetivos descritos párrafos arriba, que lo que buscan es inducir comportamientos predecibles en el proceso que estructura las relaciones internacionales entre los Estados y demás actores no estatales internacionales, ordenando sus respectivos desenvolvimientos dentro de principios (entendidos como creencias de hecho), reglas y normas (estas como estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones) de consenso unánime. El énfasis debe ser puesto en la idea de comportamientos predecibles. Generar condiciones de previsibilidad para esta corriente resulta fundamental, ya que este tipo de modelos requieren de pautas de comportamientos estructurados sobre intereses comunes que permitan mantener relaciones estables y pacíficas entre ellos.

Una de las novedades más significativas que presenta la Declaración es que, por primera vez, un documento de una tal jerarquía plantea los desafíos comunes de lo que denomina “grandes desplazamientos”. A esta categorización se la puede comparar con lo que habitualmente se conoce en la jerga especializada como “movimientos mixtos”, entendiendo por estos flujos de personas integrados indiscriminadamente por migrantes y refugiados. Estos dos grupos históricamente han sido objeto de marcos jurídicos separados, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo facultativo de 1967 en el caso de las personas obligadas a abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual, motivadas por un temor fundado de persecución que ponga en peligro su vida, su seguridad o su libertad, dejando librado a las legislaciones nacionales el tratamiento a dispensar a las personas migrantes. A esto último se refiere en su informe “En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes” (A/70/59AGNU, 2016a) el entonces Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon, en un trabajo innovador con el que actualiza algunas nociones del problema de la movilidad humana y con el que busca presentar el estado de situación, alzando inusualmente la voz en el contexto dramático de los gravísimos episodios que ya hemos descrito. Es innovador porque es aquí donde se empieza a observar un especial énfasis en la importancia de abordar la crisis migratoria de manera cooperativa. No porque en las agencias internacionales esta idea no estuviera presente desde antes, sino porque pareciera que, finalmente, los Estados comienzan a reconocer por lo bajo que profundizando ese sendero se pueden encontrar mejores respuestas a los temas de preocupación.

La noción, entonces, de “grandes desplazamientos” mencionada en el documento, refleja una serie de consideraciones, entre ellas el número de personas que llegan a un determinado lugar de tránsito o destino; el contexto económico, social y demográfico en que tales desplazamientos se efectúan; las capacidades de respuesta de los Estados receptores; y las repercusiones que implican desplazamientos repentinos o prolongados, entre otras variables. El término no abarca, por ejemplo, las corrientes habituales de un país a otro, que responden, frecuentemente, a factores totalmente diferentes más bien de tipo estructural, incluso con prolongaciones sostenidas históricamente, como puede ser, al solo efecto de citar un ejemplo que trafique la idea, la migración paraguaya con destino a la Argentina.

## **El problema de dar por hecho las capacidades de agencia estatal**

En esa inteligencia en la que no sólo la capacidad de agencia de organizaciones no estatales está llamada a cumplir un rol relevante para el éxito del Pacto Mundial, es que debe tenerse en cuenta el hecho de que las capacidades estatales de la gran mayoría de los países involucrados en los desafíos que impone el buen gobierno de la movilidad humana distan de estar a la altura de los acontecimientos (Woodward, 2017). Por caso, según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2021), más del 40% de los migrantes de todo el mundo en 2020 (115 millones de personas) habían nacido en Asia, principalmente en India, China, Bangladesh, Pakistán, Filipinas y Afganistán, donde es razonable preguntarse respecto de los recursos y enfoques que esos Estados están en condiciones de destinar a los fines de una eficiente gobernanza de las migraciones internacionales. Para ello, se hace un llamado al sector privado, a la sociedad civil, incluyendo en ella a las organizaciones de migrantes y refugiados, a que participen en aquellas alianzas que se formen para cumplir con los compromisos en los que, expresamente, al asumirlos, los Estados manifiestan tener en cuenta las distintas realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacionales, reconociendo especialmente las políticas y prioridades de cada uno de los países signatarios. También se les reconoce la potencialidad agente en la promoción del bienestar de los migrantes y de los desafíos que se presentan para su efectiva integración en las sociedades de tránsito y destino, especialmente en aquellos casos en que estos se encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad.

Aquí debe hacerse un pequeño paréntesis para considerar el crecimiento que en los últimos años ha tenido lo que algunos han denominado la industria migratoria, o el negocio migratorio (Rodier, 2015; Mármora, 2010; Nyberg Sørensen y Gammeltoft-Hansen, 2013), ligado tanto a promover y facilitar el proceso migratorio como a controlar la migración. Ha habido una sustancial privatización de la gestión estatal de las migraciones. Las compañías de seguridad privada y las líneas aéreas se han convertido en actores clave en la externalización de los controles fronterizos y el chequeo de los documentos de viaje. La industria migratoria existe y se desarrolla en estrecha relación con la ampliación de los controles, las políticas migratorias legales y los procedimientos de la regularidad migratoria, lo que permite pensar en el marco de una migración segura, ordenada y regular están llamada a coadyuvar en relación permanente con este dispositivo.

Se observa también no sólo un creciente rol de las organizaciones no gubernamentales, denominadas de manera un tanto exagerada “la sociedad civil”, que reciben contratos de gobiernos (o de la cooperación internacional), del mismo modo que los actores comerciales, para brindar apoyo en la administración y difusión de diversos programas que van desde asegurar alojamiento para solicitantes de asilo hasta combatir la trata de personas. Algo de esto podría, por su parte, vincularse con lo que algunos autores (Adler, 1997) han denominado la constitución de comunidades de seguridad a través de un proceso de formación de abajo hacia arriba, en los que los ciudadanos comparten sus valores y sus destinos, lo que dio lugar a la aparición y formulación de agendas de seguridad de ONGs, de los movimientos sociales y de actores de la sociedad civil. En este caso los seres humanos son el referente último de toda política de seguridad y los Estados deben ser los proveedores confiables de esa seguridad. Esta perspectiva concibe a hombres, mujeres, comunidades, que a partir de trayectorias y experiencias específicas no se encuentran seguros frente al actual orden mundial que, lejos de brindar protección, resulta la causa de las actuales condiciones de inseguridad que estos colectivos enfrentan. Son los Estados los creadores de este estado de cosas, lejos de su rol de proveedores confiables de seguridad. Desde esta perspectiva, la seguridad individual se encuentra íntimamente vinculada a la seguridad global. La seguridad individual se logrará cuando los individuos logren su emancipación de los Estados. Son ellos y estas pequeñas comunidades las que establecen cuáles son los problemas de seguridad y cuáles deben ser atacados como tales.

La constitución de estas redes de agencia, pueden abordarse en el marco de la teoría de los regímenes, que es tal vez una de las áreas que, dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, ha experimentado en los últimos años un mayor desarrollo teórico (Anaya Muñoz, 2013 y 2017; Alter y Meunier, 2019; Zamudio González, 2013) y que se corresponde, a su vez, con el impulso adquirido al momento de su surgimiento.

## **Enfoques de seguridad internacional y su uso para la gobernanza migratoria. Las primeras negociaciones**

Uno de los rasgos distintivos de la primera década de la post Guerra Fría fue la proliferación de amenazas a la seguridad, caracterizadas por ser de naturaleza intraestatal. Y otras de las tendencias fue la aparición de nuevos actores de características no estatales, muchos de ellos con la fuerza de causar daños directos a los Estados, por ejemplo, el terrorismo, o con capacidad de generar inestabilidad social, por ejemplo, las migraciones masivas (Huntington, 2015). La aparición de estas nuevas “amenazas” –que pueden a su vez ser culturales, étnicas, religiosas–, implicará la necesidad de la ampliación del concepto de seguridad; por un lado, como estado de cosas y, por otro, como acción para mitigarlas o neutralizarlas. Es a este respecto que el estudio de la seguridad ha sido primordial en Occidente, tanto por ser esta región del mundo prolífica en, la promoción y defensa de supuestos valores universales –los derechos humanos, la democracia, la libertad, etc.–, como por haber construido un modelo de vida en sociedad con altos niveles de confort sólo garantizable bajo un cierto orden internacional que hoy muestra con claridad sus límites.

Los nuevos enfoques de la seguridad internacional provocan una agenda dinámica y, en ciertos aspectos, diferente de la visión estadocéntrica, revelando una jerarquía distinta de aquellas que tienen las perspectivas que hacen foco en las unidades estatales. Esto es lo que permite introducir dentro de estas categorías nuevos fenómenos que tienen características heterogéneas, tales como las migraciones, el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado en general, los desastres ambientales, habilitando así una reconfiguración de las escuelas que estudian la seguridad internacional. Esta reconfiguración es analizada, por ejemplo, desde nociones como la de interdependencia compleja que ya se ha tratado.

Con el objeto de dar cumplimiento a esos acuerdos, el 6 de abril de 2017, en sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se aprobó la Resolución 71/280, que estableció las “Modalidades para las negociaciones intergubernamentales del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular” (A/RES/71/280, AGNU, 2017a). En dicha Resolución la Asamblea recuerda que el Pacto al que se debe arribar establece una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados Miembros sobre la migración internacional en todas sus dimensiones, que lo hará una contribución importante a la gobernanza mundial, mejorando la coordinación en lo que concierne a la migración internacional, ofreciendo un marco para la cooperación amplia respecto de los migrantes y la movilidad humana y abordando todos sus aspectos, como los humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos, entre otros. A tales fines, y coronando una trayectoria de décadas en esa temática, otorga a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) una importante función en lo concerniente a la asistencia de conocimientos técnicos y normativos a fin de facilitar el proceso que conduzca a la adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

En junio de ese mismo año, ya en la Sede de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, se trataron las contribuciones de los migrantes y las diásporas a todas las dimensiones del desarrollo sostenible, incluidas las remesas y las transferencias de las prestaciones ganadas. Luego, en mayo de 2017, la respuesta a los factores que impulsan la migración, incluidos los efectos adversos del cambio climático, los desastres naturales y las crisis creadas por el ser humano; el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y la prevención y resolución de conflictos también integraron el repertorio de temas tratados. Y en Viena, en la Oficina de las Naciones Unidas en esa ciudad, los temas vinculados al tráfico de migrantes, la trata de personas y las formas contemporáneas de esclavitud, en particular la identificación, protección y asistencia apropiada a los migrantes y víctimas de trata.

En el ínterin, “Conseguir que la migración funcione para todos”, fue el informe que el 12 de diciembre de 2017, el Secretario General de la ONU, Antonio Guterres, presentó en el marco de los procesos preparatorios analizados, en los que se le solicitó un aporte al borrador preliminar del Pacto y sus negociaciones intergubernamentales paralelas. Allí, Guterres sostuvo que la migración es una realidad mundial que va en aumento y plantó que los Estados Miembros, al momento de elaborar los criterios que debiera contener el instrumento, no deben perder de vista cuatro consideraciones, a su juicio, fundamentales: i) potenciar al máximo los beneficios de la migración en lugar de obsesionarse con reducir sus riesgos al mínimo; ii) fortalecer el Estado de derecho en todos los ámbitos; iii) los asuntos de seguridad; y en tal sentido recalca:

los Estados y el público tienen motivos legítimos para exigir seguridad en las fronteras y capacidad para determinar quién entra y permanece en su territorio, pero las políticas contraproducentes dirigidas a restringir la migración merman el poder de los Estados de atender estas prioridades y elevan la vulnerabilidad de los migrantes. Me preocupa que en años recientes esas políticas hayan pasado a ser algo habitual. Necesitamos un concepto de seguridad que fomente a la vez la seguridad de los Estados, el público y los migrantes (AGNU, 2017b, Res. A/72/643: 3).

Y iv) que la migración nunca debe ser un acto desesperado.

En virtud de estas cuatro consideraciones, los gobiernos deben actuar coordinadamente para proteger los derechos de los migrantes; ampliar las vías para una migración segura, ordenada y regular, sin que esto implique sacrificar la seguridad de las fronteras, la legislación interna y el interés de la sociedad, en lo que, en muchos casos, parecieran derechos difíciles de compatibilizar. Queda claro que cada Estado puede establecer las condiciones de acceso a su territorio nacional, así como el tratamiento dispensado a los migrantes una vez franqueadas las fronteras nacionales, ello obviamente con sujeción a las obligaciones internacionales. Pero lo que no puede ni podrá hacerse es imponerse unilateralmente sobre los factores económicos, demográficos, ambientales y de otro tipo que determinan la migración y seguirán determinándola, incluso de formas que, para el Secretario General, “todavía no podemos ver”.

Si bien a lo largo del documento se explayó sobre los diversos temas que, como se ha visto, el Pacto considera a fin de abordar la migración en todas sus formas, en el punto III, inciso C del informe, titulado “Arreglos de seguridad basada en la cooperación en aras de una migración bien gestionada”, el Secretario General recalca que

Al tiempo que destacamos los beneficios de la migración, hemos de reconocer que va íntimamente ligada a la preocupación legítima de los Estados por: a) el control del acceso a su territorio; y b) la reglamentación del comportamiento dentro de sus fronteras. Todas las categorías de viajeros aceptan la necesidad de someterse a controles fronterizos y regímenes de visado en relación con su identidad y el propósito de su viaje. Aunque, en su mayor parte, este procedimiento es una formalidad administrativa, parte de él exige una participación más directa de los cuerpos de seguridad del Estado. Entendida debidamente, la seguridad consta de tres dimensiones relacionadas entre sí: seguridad del Estado, seguridad pública y seguridad humana. En lo que hace a la migración las tres dimensiones son pertinentes (AGNU, 2017bA/72/643: 12).

De esto no debe interpretarse que puede resultar acertado tratar a la migración en sí como una amenaza, cosa que el mismo informe se esmera en negar. Más bien pareciera reordenar el debate en curso en torno a los desafíos que la discusión de fondo planteó respecto de cómo armonizar estos tres tipos posibles de la seguridad. Y agrega:

El pacto mundial deberá reforzar la cooperación internacional en los aspectos de la migración relativos a la seguridad, como los mecanismos compatibles de control de fronteras, entre ellos la estandarización de los documentos de identidad, la inteligencia compartidas y las políticas conexas. En segundo lugar, la seguridad mejorará gracias a políticas que fomenten la inclusión, el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. El recurso a políticas represivas que corroboren las sospechas infundadas depositadas en los extranjeros, como el control policial selectivo en función de la raza, la religión o el origen étnico, no contribuyen en absoluto a promover el objetivo de una migración segura y ordenada. Más bien incrementa la vulnerabilidad de todos los migrantes y envenena a la opinión pública frente a los aspectos beneficiosos de la migración, con lo cual su gestión se vuelve innecesariamente difícil (AGNU, 2017bA/72/643: 13).

La aparición del informe del Secretario General promediando las negociaciones se detiene en temas particularmente sensibles para los gobiernos. Los temas de seguridad, luego de haberse agotado las discusiones en torno a los derechos de las personas migrantes y los enfoques de políticas sociales orientadas a este universo, gravitan con mayor claridad en el documento, definiendo mejor el aspecto que finalmente adoptará y que representan las mayores preocupaciones para los gobiernos. En definitiva, lo que se busca es, en palabras del Secretario General, “un nuevo enfoque en materia de migración”.

### **Teoría de los complejos de seguridad y su (desapercibida) influencia en el PM**

La teoría de los complejos de seguridad, concepto sobre el cual se detiene Barry Buzan (1983), identifica dos momentos de aplicación. Uno que se concentra en el contexto de la Guerra Fría y de las relaciones entre los Estados, particularmente el vínculo entre las dos potencias hegemónicas, lo que concentró la atención sobre todo en los niveles regionales o subregionales sobre los que cada una tenía su respectiva influencia. Dentro de este marco, los complejos de seguridad son descritos como un grupo de Estados definidos por la proximidad geográfica, que comparten sus enfoques primarios sobre seguridad y cuyas preocupaciones en ese sentido se vinculan lo suficientemente como para que sus respectivas seguridades nacionales no puedan ser consideradas de manera realista si no se atiende la del otro. A partir de esta mirada, las amenazas se dimensionan como tales en tanto tengan impacto regional o subregional.

Un momento posterior de aplicación de la teoría de los complejos de seguridad implicó ampliar la seguridad más allá de la esfera político militar. Los principales cambios se van a dar con la sustitución de la categoría de Estado por el de unidades, y el de interés de seguridad por el de securitización. Se trata de una ampliación que lo que busca es incluir a los actores sociales, humanos, ambientales y económicos hasta entonces desplazados de la discusión. De tal forma, un complejo de seguridad estará conformado por un grupo de unidades cuyo proceso de securitización, des-securitización, o ambos, están tan interconectados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos de forma separada.

Es claro que los desafíos en materia de seguridad que ha generado la crisis migratoria han superado las capacidades de los Estados para hacerle frente, algo que la Escuela de Copenhague observa tempranamente y que explica el interés, así como la necesidad, de los gobiernos en avanzar en su sanción. Frente a una premisa que considera que la seguridad de cada Estado depende más de las políticas que llevan a cabo otros Estados cercanos geográficamente, de algún modo vinculados o solidarios entre sí, la posibilidad de influir en ellas condicionando o previendo el grado de autonomía de las capacidades individuales de respuestas de cada uno de estos, tenderán a asumir formas asociativas y cooperativas en materia de seguridad. Esto hará que incrementen los niveles de dependencia de la seguridad individual de la que cada Estado es parte, dentro de un complejo entramado de relaciones en las que se encuentran insertos.

La seguridad aquí prevista se corresponde con los desarrollos de Buzan (1983), Buzan, de Wilde y Wæver (1998) y Buzan y Hansen (2009), particularmente en lo que hace a la teoría de los complejos de seguridad y la reconocida teoría de la securitización que se ha convertido en uno de los enfoques más relevantes y prácticos para los estudios contemporáneos de seguridad internacional. Utilizando este marco de análisis, se puede avanzar en un ejercicio de extrapolación por analogía y afirmar que en tanto el proceso de securitización es un fenómeno intersubjetivo compuesto por cuatro elementos: i) al hablarse de un actor securitizado se puede identificar por tal a la migración internacional; ii) si este actor debe reunir las características de ser un asunto que se desplaza a nivel de amenaza existencial, es razonable, desde este punto de vista, asignar tal rango a los millones de migrantes en contexto de desplazamiento forzado en todo el mundo; a lo que puede agregársele mayores rasgos distintivos si se hace referencia a su condición étnica, de origen nacional, religiosa y social etc.; iii) se suma la necesidad de un objeto amenazado que requiere protección frente a la inminencia de ese riesgo (los Estados nacionales, las comunidades de destino de esta población desplazada o de recepción de la misma, incluso las tradiciones o los valores culturales que pueden correr riesgo frente al arribo de colectivos que portan sus propios consumos culturales); y finalmente iv) una audiencia cuyo consentimiento habilita al actor de seguridad a implementar medidas extraordinarias (los múltiples actores ya mencionados: las diásporas, las poblaciones locales, la sociedad civil, el mundo académico, el sector privado, los parlamentos y parlamentarios, los sindicatos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación, etc.). Todos estos elementos constitutivos y performativos de los denominados complejos de seguridad.

## Consideraciones finales

Este trabajo se propuso responder en qué medida el “Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular” puede entenderse como un complejo de seguridad regional en los términos de la Escuela de Copenhague. A partir del análisis de bibliografía especializada y de documentos oficiales de Naciones Unidas, se concluye que el Pacto reúne los elementos constitutivos de dichos complejos y que, en el marco de la agenda de las migraciones internacionales, contribuye a enfrentar los desafíos de un fenómeno característico del siglo XXI: las poblaciones en movimiento.

El Global Compact es el acuerdo más completo adoptado hasta hoy sobre gobernanza de la migración internacional y el primero negociado para abordarla de manera integral. Funciona, además, como un mecanismo político orientador para alcanzar sus objetivos. Incluye a todos los migrantes y cubre todas las dimensiones del fenómeno –desde lo subnacional hasta lo global–, estableciendo un marco de cooperación en cada etapa del proceso migratorio. Promueve la participación de múltiples actores, entre ellos las diásporas, comunidades locales, sociedad civil, academia, sector privado, sindicatos, organismos de derechos humanos y medios de comunicación.

Entendido en estos términos, y dada la amplitud que la Escuela de Copenhague otorga al concepto de seguridad, un complejo de este tipo no remite a la represión ni a la criminalización de los migrantes como amenaza. Por el contrario, frente a un fenómeno transnacional, requiere dispositivos de coordinación, control, prevención y monitoreo que aporten estabilidad. Estos permiten identificar flujos, seguir el proceso migratorio –recepción, integración y eventual retorno y reintegración– y mejorar la disponibilidad de datos. Desde la Declaración de Nueva York (2016) se han fortalecido las estadísticas y la cooperación internacional en foros especializados sobre migración, trata, tráfico, refugio y apatridia. En este contexto, el Pacto se consolida progresivamente como una herramienta que busca responder a estas dinámicas con un enfoque humanista, sin desatender los intereses de los Estados. Comprenderlo así permite captar con mayor precisión el espíritu que lo orienta.

## Referencias bibliográficas

- Adler, E. (1997). “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics”, *European Journal of International Relations*, 3(3), 319-363.
- Agamben, G. (2007). *Estado de excepción*. Buenos Aires: Adriano Hidalgo editora.
- Alter, K. y Meunier, S. (2009). “The Politics of International Regimen Complexity”. *Perspective on Politics* 7(1), pp. 13-24.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2021). “*Tendencias globales*”.
- Anaya Muñoz, A. (2013). “Los regímenes internacionales de derechos humanos en América Latina: un acercamiento desde las Relaciones Internacionales”. En Thomas Lagler; Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.). *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global* (pp. 229-241). México DF: Oxford University Press.
- Buzan, B. (1983). *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Buzan, B.; Wilde, J. y Weaver, O. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Boulder CO, Lynne Rienner.
- Buzan, B. y Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press.
- Castells, M. (2017). *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Madrid: Alianza Editorial.

- Domenech, E. (2013). “Las migraciones son como el agua: hacia la instauración de políticas de ‘control con rostros humano’”. *La gobernabilidad migratoria en Argentina*. *Polis* 35/2013.
- Domenech, E. (2018). Gobernabilidad migratoria: producción y circulación. *Revista Temas de Antropología y Migración* 10.
- Huntington, S. P. (2015). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Buenos Aires: Paidós.
- Kacowicz, A. y Mitrani, M. (2016). “¿Por qué no tenemos teorías coherentes de relaciones internacionales sobre la globalización?”. *Foro Internacional LVI*(2), abril-junio, pp. 378-408. El Colegio de México, A.C.
- Keohane, R. y Nye, J. (1997). *Power and Interdependence*. Boston: Little Brown.
- Mármora, L. (2010). “Modelos de Gobernabilidad Migratoria”. *Revista Interdisciplinar a Mobilidade Humana* 18(35).
- Nyberg Sørensen, N. y Gammeltoft-Hansen, T. (2013). “La comercialización de la migración internacional y los múltiples actores en la industria migratoria”. *E-dhc* 2, pp. 6-23.
- Ortega Ramirez, A. y Morales Gámez, L. (2021). “(In)seguridad, derechos y migración. La Guardia Nacional en operativos migratorios en México”. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. México. Nuevas Época* 15(47), 157-182. México.
- Rodier, C. (2015). “El negocio de la desesperación. ¿Qué oculta la tragedia de los refugiados?”. *Capital Intelectual (Le Monde Diplomatique)*.
- Santi, S. (2020). “¿Qué es la ‘migración ordenada’? Hacia el multilateralismo asimétrico como motor de las políticas de control migratorio global”. *Colombia Internacional* 104, 3-32.
- Woodward, S. L. (2017). “The ideology of failed states. Why intervention fails”. *City University of New York, Graduate Center*. Cambridge University Press.
- Zamudio González, L. (2013). “Organizaciones internacionales gubernamentales”. En T. Lagler; A. Santa Cruz y L. Zamudio (eds.). *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global* en Thommas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio.

## Documentos Sistema de Naciones Unidas

- Asamblea General de las Naciones Unidas (21 de abril de 2016a) “En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes: Informe del Secretario General”, *A/70/59*. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/70/59>.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (19 de septiembre de 2016b) “Declaración de Nueva York para los refugiados y migrantes”, *A/RES/71/1*. Recuperado de [undocs.org/A/RES/71/1](https://undocs.org/A/RES/71/1).
- Asamblea General de las Naciones Unidas (6 de abril de 2017a). “Modalidades para las negociaciones intergubernamentales del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”, *A/RES/71/280*. Recuperado de [undocs.org/A/RES/71/280](https://undocs.org/A/RES/71/280).

Asamblea General de las Naciones Unidas (12 de diciembre de 2017b). “Conseguir que la migración funcione para todos: Informe del Secretario General”, *A/72/643*. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/72/643>.

Asamblea General de las Naciones Unidas (24 de diciembre de 2017c). “Modalidades para la Conferencia Intergubernamental encargada de probar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”. *A/RES/72/244*. Recuperado de [undocs.org/A/RES/72/244](https://undocs.org/A/RES/72/244).

Asamblea General de las Naciones Unidas (11 de enero de 2019). “Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”. *A/RES/73/195*. Recuperado de [undocs.org/A/RES/73/195](https://undocs.org/A/RES/73/195).

Asamblea General de las Naciones Unidas (27 de diciembre de 2021). “Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Informe del Secretaria General”, *A/76/642*.

Asamblea General de las Naciones Unidas (14 de junio de 2022). “Declaración sobre los Progresos del Foro de Examen de la Migración Internacional”, *A/RES/76/266*.

## Medios digitales

*ABC* (5 de septiembre de 2016). “La historia de Aylan Kurdi y de su familia un año después de la tragedia”.

*Amnistía Internacional* (14 de marzo de 2016). “La primavera árabe, 5 años después”.

*BBC* (17 de julio de 2015). “La respuesta de Angela Merkel que hizo llorar a una niña palestina”.

*El Mundo* (17 de octubre de 2010). Merkel: “El intento de crear una sociedad multicultural ha fracasado por completo”.

*El Mundo* (14 de diciembre de 2015). “Merkel reafirma su política de refugiados ante el congreso de la CDU”.

*El País* (20 de enero de 2019). “Alexis Tsipras el líder rehabilitado”.

# Las empresas y servicios públicos, factor de justicia social y redistribución en una Argentina federal



Ángel Grattone\*

## Introducción

En los siguientes párrafos intentaremos examinar la compleja articulación de la “justicia social” en nuestro país y su “conflictiva historia” en la búsqueda de la equidad. Como primera salvedad, utilizamos la expresión *equidad* no como un simple sinónimo de *igualdad*. En efecto, la igualdad presupone dar *a todos/as lo mismo*. La *equidad* implica que, además de brindar igualdad de bienes, servicios y oportunidades, se deben tomar en consideración *las injusticias sociales*. Con ello tenemos una primera aproximación para comprender porque diferentes personas, comunidades, *regiones o provincias* tienen necesidades diferentes y no basta con dar a *todas lo mismo* o hacer un reduccionismo monetario de las necesidades.

La intervención en la economía siempre es un tema de discusión, y la reducción del Estado en la década del noventa vía la privatización de las empresas de servicios públicos fue una forma de eliminar esa intervención. Tal vez, esas empresas públicas se podrían haber usado de otro modo, en un país *federal*. Por ello, se explora el potencial de los servicios y las empresas públicas como mecanismos para mitigar estas asimetrías. Asimismo, a través de estos mecanismos se busca analizar la posibilidad de mejorar la justicia redistributiva, incluyendo las cargas fiscales, las relaciones entre Nación y provincias y las formas de compensar las desigualdades regionales.

\* Lic. en Gestión Gubernamental (UNPAZ).

## Federales en los gastos y unitarios en la recaudación: el federalismo a la Argentina

A partir del armado constitucional de 1853, sobre las ideas de J. B. Alberdi (pero también de D. F. Sarmiento)<sup>1</sup> la Argentina se constituyó bajo el sistema “representativo, republicano y federal”. No obstante, ni Alberdi ni Sarmiento estaban convencidos de este último adjetivo: *federal*. En el caso de Sarmiento, porque consideraba a los caudillos federales como *bárbaros atrasados*, siendo su cabal expresión J. Facundo Quiroga.<sup>2</sup> Por otro lado, para Alberdi porque tampoco estaba convencido que la mixtura entre los poderes de las clases acomodadas provinciales y el poder central fuera la solución óptima, sin embargo, entendió que una alianza entre esos grupos de poder y un poder “nacional” era necesaria para lograr, al menos, una *república posible* (Botana y Gallo, 2007). Eso sí, los restos de *caudillismo*, de *provincianos militaristas*, no tenían cabida en el país moderno que imaginaba. Un detalle *fortísimo*, que no podemos omitir en estos tiempos en los que tanto se realza la figura de Alberdi como *un adalid del liberalismo económico y la libertad*: Alberdi no estaba centrado en la idea del liberalismo “sin más”. Tampoco se conformaba con el “modelo agroexportador”. Se enfrentó con las presidencias de Mitre y Sarmiento, como más tarde lo haría con los *notables del PAN*,<sup>3</sup> al expresar que: “el liberalismo y la libertad, no pueden existir sin igualdad”.<sup>4</sup>

No obstante, el *federalismo* parecía haberse impuesto al centralismo porteño. Al menos en la teoría. Claro está que las 13 provincias *del interior* (los “13 ranchos”),<sup>5</sup> habían construido sus individualidades como entidades sociocomunitarias, económicas, culturales e incluso territoriales a lo largo del período virreinal. En muchos casos, podríamos arriesgarnos a decir que eran verdaderos “estados”, en cuanto reunían las condiciones de “estatidad” (Oszlak, 1997). En efecto, las distancias, el aislamiento,

1 J. B. Alberdi y D. F. Sarmiento, habían mantenido una fuerte polémica epistolar (con grandes dosis de sátira, sarcasmo e ironía) durante su exilio chileno, sobre el proyecto político de país que debería construirse. Esto se recoge en las *Cartas quillotanas* de Alberdi y *Las ciento y una* de Sarmiento.

2 De hecho, en *Recuerdos de Provincia*, su obra autobiográfica publicada en 1850 en Chile, Sarmiento relata cómo de adolescente vivenció en su San Juan natal, la llegada del Gral. Quiroga y sus *infernales*. Este rechazo por el gauchaje autóctono y sus costumbres quedará rubricado en su obra más conocida *Facundo: Civilización y Barbarie*. Nobleza obliga, cabe aclarar que no conviene juzgar con anacronismos la figura de Sarmiento. Puede resultar contradictoria, deleznable y repulsiva la figura de Sarmiento cuando expresa que “no hay que escatimar sangre de gaúcho, que es lo único de cristiano que tienen esas bestias” (como expresó en una carta dirigida a B. Mitre tras organizar la persecución del *Chacho* Peñaloza, entre otros). No obstante, si analizamos sus virtudes como escritor, deberemos reconocer que, al leer el *Facundo*, evidentemente Sarmiento es uno de los referentes de la narrativa argentina, y, desde luego, se hallaba imbuido por el “clima de época”, esto es, las ideas del positivismo de A. Comte y la *Generación del 37*. Esto no lo indulta, pero explica mucho de su pensamiento político e intentos de “ingeniería social”, como la aspiración de exterminar la población mestiza y reemplazarla por inmigración europea.

3 PAN: Partido Autonomista Nacional, los conservadores –roquistas que dominaron el poder desde 1880 hasta 1916, representando el *establishment* político-económico que hegemonizó la vida política y económica de la Argentina en todos sus aspectos, en ese período– asociados al poder colonial británico (desde el punto de vista económico, como dijo Julio A. Roca h., vicepresidente de A. P. Justo y firmante del *Tratado Roca-Runciman*, “éramos parte del Imperio Británico”).

4 Esto lo expresó en *El Crimen de la Guerra*, publicado en 1870, durante su exilio en Francia. En esta obra, critica muy especialmente la infausta Guerra de la Triple Alianza o Guerra del Paraguay. Asimismo, critica los desvíos del accionar de los gobiernos de Mitre y Sarmiento, respecto de lo plasmado en el texto constitucional, y los principios del derecho.

5 Esta expresión despectiva, para mentar a las provincias del interior (excluyendo a Buenos Aires), se le atribuye a D. F. Sarmiento, como una metáfora de ser atrasadas, pendencieras y bárbaras, que se oponían al desarrollo del país.

la relativa autonomía que tenían los Cabildos y gobernadores de la época virreinal respecto de los virreyes (por no hablar de la metrópoli) configuraron pequeñas subunidades que económicamente subsistían de su producción (y el contrabando), y eran sociocomunitaria y culturalmente cerradas sobre sí mismas. Aún hoy, los modismos, variedades dialectales, gastronomía, creencias, usos, costumbres, tradiciones y festividades regionales dan cuenta de este enraizamiento y separación en múltiples subunidades o subestados. Tras 1820, los caudillos representaron y catalizaron el interés popular de cada provincia, constituyéndose en los defensores de esos acervos, de ese gracejo propio de cada región, que Buenos Aires y sus élites pretendieron digitar desde un poder central. Así cada provincia se convirtió, más que en “autónoma”, en “soberana”, donde se “delegaba” en el gobernador de Buenos Aires la representación exterior de la Confederación y el sostener el Ejército Nacional (justificación para seguir acaparando la Aduana). Esas atribuciones le daban un estatus de *primus interparis*, pero no más. No tenía, en teoría, “ninguna injerencia” en la política de las provincias *hermanas*. Algunos autores denominarían esto como una “Confederación descentralizada con dominación de Buenos Aires” (Gibson y Faletti, 2007). Todo esto bajo el paraguas del “Pacto Federal”, que funcionó como una Constitución *de facto*, y desde el derecho constitucional se considera como uno de los *pactos preexistentes* que se mencionan en el *Preámbulo* (Bidart Campos, 2004).

Desde luego que la actitud de Urquiza y Caseros lo cambiaron todo. Una Buenos Aires díscola decide separarse y formar el Estado de Buenos Aires y prosperar gracias a los pingües ingresos de la Aduana y el comercio, mientras que el resto de la Confederación se las arreglaba como podía: *a partir de este punto, toda la discusión versará sobre cómo distribuir los recursos económicos fiscales entre el poder central de la Nación y las provincias*.

En 1853, al unirse las provincias para formar la Nación, de algún modo le *ceden su soberanía*, así como muchas de sus facultades jurídico-legales (leyes “de fondo”, como los códigos civil, penal, comercial, de minería, etc.),<sup>6</sup> dejando en manos de las provincias los códigos de procedimientos, administrativos. Esto representa una diferencia con el sistema estadual de EE.UU. (la Constitución Nacional toma como antecedente la de Filadelfia 1787).<sup>7</sup> Los estados norteamericanos no *ceden* su soberanía sino que la *comparten* con el gobierno federal. Por ello la multiplicidad de normas y leyes entre diferentes estados del país.

Pero, como se ha expuesto, la Constitución de 1853 barrió esa *confederación descentralizada* y la reemplazó con un sistema presidencialista muy fuerte, centralizado y hegemónico (Gibson y Faletti, 2007).

6 Es decir, basado en lo que se conoce como sistema francés o *derecho continental*, basado en “códigos”, a diferencia del *common law* o derecho anglosajón, que es de tipo consuetudinario.

7 En un detalle no menor. El preámbulo de la constitución de USA, expresa: “We the people of the United States...” (Nosotros el pueblo de los Estados Unidos...). En este caso, la constitución, expresamente deja en claro que es “el pueblo” el que decreta y ordena la constitución y todo lo que viene luego. Nuestra Constitución Nacional, dice algo, “casi” igual: “Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina...”. El “Nos” como apócope de “Nosotros” y “representantes” expresamente deja fuera al “pueblo”. Por ello, más adelante, en el Art. 22°, reafirma que “...el pueblo NO delibera ni gobierna, sino a través de sus representantes [...] Toda [...] reunión de personas [...] que peticione a nombre de él, comete delito de sedición”. Es decir, solo las “élites gobernantes” y que, en el momento de sancionar la Constitución Nacional, eran un grupo reducido, podían ser *representantes del pueblo y gobernar*.

Los sucesores de Urquiza hicieron uso y abuso del poder presidencial, especialmente a la hora de intervenir federalmente a todas las provincias que no se plegaran a las políticas económicas dispuestas por Buenos Aires y que osaran formar alguna *montonera* en contra de las fuerzas nacionales. Mitre y Sarmiento llevaron adelante “campanas de pacificación” destinadas a eliminar las últimas resistencias de caudillos como el *Chacho* Peñaloza en La Rioja, y a disciplinar a cualquier gobernador poco adepto. Los únicos sectores provinciales que lograran algún peso propio son las élites terratenientes a través del Senado Nacional.

Así comenzó el juego entre *la política y lo político* (Argumedo, 2004) tanto en la sociedad como en las élites políticas. El “toma y daca” de favores, prebendas, tensiones y fuerzas entre las provincias y el poder central. Desde el fin de la *Conquista del Desierto* y la *Liga de Gobernadores*, que negociaban con *El Zorro*,<sup>8</sup> hasta nuestros días (excepción hecha de los gobiernos militares *de facto*), todos los gobiernos constitucionales (*de iure*) han utilizado las interacciones estratégicas para sus propios fines políticos y/o económicos. Dicho de otro modo “No es atribuible al federalismo argentino [...] la desigualdad regional” (Leiras, 2013).

Como agravante, observamos que muchos de los recursos fiscales de las provincias ya son tomados por el gobierno federal bajo la forma de tributos nacionales. Luego, y por el principio de la *ilegalidad de la doble imposición* (Balbín, 2018), la provincia se ve privada de esos recursos. Y aparece el mecanismo de la “coparticipación federal”. Conviene destacar que el artículo cuarto de la Constitución explícitamente dice cuáles son (o deberían) ser los ingresos del Tesoro nacional: esencialmente la Aduana, la venta/locación de tierras nacionales, renta de Correos, otros impuestos que determine el Congreso en forma proporcional y préstamos. Por ello, hasta 1935, cada provincia se financiaba por sus medios. Cobraba sus impuestos y la Nación los suyos. Existían algunos acuerdos parciales, pero no había una coparticipación como tal. Con la crisis de 1930, la Nación avanzó en sus potestades recaudatorias y las provincias fueron perdiendo recursos. Recién en 1935, con la ley N° 12139, se estableció un régimen de coparticipación uniforme para todas las provincias y la Nación (también llamado *Plan Pinedo*).<sup>9</sup>

Este sistema ha sido desde su creación motivo de fricciones y controversia permanente entre los estados provinciales y la Nación. En tal sentido, la mayoría de los autores (Cetrángolo y Jiménez, 2004) señalan la multicausalidad de la debilidad del federalismo fiscal argentino. La más evidente es la preeminencia de los “arreglos” entre el Poder Ejecutivo Nacional y los ejecutivos provinciales por sobre las normas legislativas, y la resolución discrecional de situaciones específicas, en reemplazo de sistemas coparticipación estables. Asimismo, las disputas del pasado, como la antinomia “puerto-interior”,

8 El Zorro: apodo por el cual se lo conoció a Julio Argentino Roca, en virtud de su habilidad política para tejer alianzas, y crear un sistema (basado en el fraude y los arreglos con los gobernadores) que se conoció como el *continuismo roquista* o la *máquina electoral*, que le permitió, por casi 35 años digitar la política nacional. Recordar que, por entonces, la elección presidencial era indirecta, a través de los electores del Colegio Electoral.

9 Plan Pinedo: dado que su impulsor fue el ministro de Hacienda de A. P. Justo, Federico Pinedo (abuelo del actual), el mismo que junto al ministro de Agricultura, Ganadería e Industria, Luis Duhau, estuvo involucrado en el *negociado de las carnes* y el *Tratado Roca-Runciman*, denunciado por el Lisandro de la Torre, y que terminó con el asesinato del senador Enzo Bordabehere en el recinto del Senado de la Nación a manos de Ramón Valdez Cora, un matón a sueldo del grupo conservador gobernante.

subyace en todas las relaciones. La desconfianza dificulta la creación de cualquier tipo de cooperación sincera, más allá de los intereses políticos particulares de los “nombres de turno”, incluso cuando existen mandatos constitucionales para regímenes estables. También se puede observar que, desde el retorno democrático en 1983, los intentos para lograr una nueva ley de coparticipación eficaz se han reducido a una serie de “parches” y pujas políticas entre “gobernadores fuertes” (Cetrángolo y Jiménez, 2004) y el PEN. Lo que debería ser un análisis técnico económico y social, se convierte en un foro de debate político de negociación y demostración de poder. La ganancia cortoplacista prima sobre la estabilidad institucional, la equidad y el beneficio para las provincias... con lo cual el sentido de la función pública aparece perimido.

A todo este cuadro, durante la década del noventa se le agregó el proceso de drástica (violenta) reducción del Estado Nacional y transferencia (compulsiva) de competencias a las provincias (salud, educación, etc.), la eliminación de obras públicas, servicios públicos nacionales, privatizaciones a mansalva y la eliminación de medios de comunicación y transporte interregionales (los ferrocarriles). Todo sin transferir el recurso económico a las provincias. Pero la Nación siguió recaudando del mismo modo, o más: se federalizaron los gastos, pero la recaudación siguió centralizada. Las provincias salieron a tomar deuda, poniendo como garantía las coparticipaciones. Esto llevó a un sobreendeudamiento de las provincias, que terminó en el “festival de las cuasimonedas” con el recordado “Patacón” bonaerense.

Así, el sistema fiscal federal argentino, en lugar de reglas transparentes y estables, está plagado de acuerdos inestables, y a menudo secretos, lo que lleva a la desconfianza mutua antes que a la cooperación. La autonomía presupuestaria provincial, en particular en provincias financieramente vulnerables (por ejemplo: NEA y NOA), debido a los pagos del servicio de la deuda a partir de los ATN, perdieron el control sobre sus presupuestos mensuales, lo que va en detrimento de su capacidad para proporcionar bienes y servicios sociales. La distribución de recursos se ha convertido en un conjunto caótico de mecanismos de reparto. A su vez, en lo primero que se observan estos impactos es en el costo en la “cuestión social” (Castel, 1997), que donde primero impacta es en salud y educación, su equidad y eficiencia. La provisión y calidad de la educación y la salud tienden a depender excesivamente del recurso económico y fiscal en las diferentes jurisdicciones. Los ajustes fiscales que implican reducciones en el gasto en salud y educación traen de modo automático conflicto social, siempre. Curiosamente, con respecto al gasto, se observa que el gobierno nacional ha concentrado cada vez más su gasto en seguridad social, salud para la tercera edad y servicios de deuda (abordando “problemas del pasado”), mientras que las provincias concentran sus esfuerzos en educación y salud (“el futuro”).

## **Empresas y servicios públicos: ¿gasto o inversión fiscal?**

En el apartado anterior se intentó examinar el zigzagueante camino que recorrió nuestra “institucionalidad”. Cómo un país “federal” y sus subunidades, con sus desigualdades tan establecidas que se han convertido en una cuestión casi consuetudinaria, se las arreglan para proveerse de recursos. También se ha tratado de hacer una reconstrucción histórica, de cómo al principio las tensiones “interior-puerto”

o “federales-unitarios” versaban por cómo repartir la riqueza generada por el país que pasaba por el puerto de Buenos Aires. Además, cómo la lucha de los caudillos por su tierra, por sus comunidades, y su grito de “¡Federación o Muerte!” pasó al olvido después de Caseros, y en especial después de Pavón. Más aún, como ahora los principios federales se resuelven en una oficina muy decorada de H. Yrigoyen N° 250 en CABA,<sup>10</sup> tomando café u otra cosa, o en un almuerzo “de trabajo”, y, tal vez, una foto en el 1° Piso...<sup>11</sup> Es muy difícil no pensar en tantos caudillos y gauchos que dejaron sangre y vida peleando por sus provincias, por su tierra, para terminar en esto...

Ahora bien, en algún momento antes del declive del Estado del Bienestar, el Estado Nacional, más allá de las complejidades de la coparticipación, llevaba recursos e intervenía en las provincias y sus economías regionales, activa y proactivamente, de forma directa e indirecta. Motorizaba sus economías y sus comunidades en lo sociocultural, sanitario, educativo, entre otras, a través de otros medios, que no era los ATN: las Empresas Públicas (EE.PP.) nacionales y los Servicios Públicos (SS.PP.) brindados directamente por EE.PP. nacionales. Si bien las EE.PP. fueron, durante el declive del Estado de bienestar, motivo de controversia, y hasta fueron censuradas por ineficientes y/o deficitarias, entendemos que ese dictamen es por lo menos discutible. Cuando no, directamente falaz. Más bien creemos que deberían reinterpretarse como una Política Pública (P.P.) destinada a compensar desigualdades y actuar como un factor de redistribución secundaria de la renta nacional. Pero antes de avanzar, conviene hacer algunas precisiones.

Las EE.PP., en su definición más elemental, las entenderemos como “empresas o sociedades comerciales” destinadas a proveer bienes y/o servicios, cuyo accionista mayoritario (o único) es el Estado. Son regidas por el derecho privado pero con la directriz de las P.P. que dicta el Estado y tienen toda su actividad centrada en el *interés público* como meta principal. Naturalmente deben procurar eficiencia comercial, sin descuidar lo social y la transparencia en sus acciones (Carbajales *et al.*, 2021). Un SS.PP. es un tipo de servicio que puede ser prestado por una EE.PP. o por un privado, que por su naturaleza tiene un régimen jurídico-normativo especial (*régimen exorbitante* al derecho privado), dado que se brinda en monopolio. Esto es así puesto que por la misma naturaleza del servicio (por ej.: redes eléctricas, gas de red, agua corriente, cloacas, autovías, FF.CC., etc.) son *monopolios naturales*. Es decir, un “monopolio natural” ocurre cuando por razones técnicas o de accesibilidad el hecho de que el servicio fuera ofrecido por más de un prestador en competencia encarecería el costo final y la tarifa para el usuario (p. ej., disponer más de una red eléctrica de diferentes compañías). Encarecería el costo de manutención de cada red para cada grupo de usuarios, en contraposición a una sola red para todo el universo de usuarios. Obviamente, esto implica desde el punto de vista del liberalismo económico una *falla de mercado*, al no poder existir la *libre competencia*. Luego, atento a los principios de razonabilidad y subsidiariedad, el Estado debe intervenir para compensar esta falla de mercado.

10 CABA, H. Yrigoyen N° 250: es el edificio sede del Ministerio de Economía de la Nación.

11 1° Piso del Ministerio de Economía, allí está el “Salón de los Acuerdos”, dónde está la estatua de Lord George Canning (quién gestionó el reconocimiento de la independencia argentina por parte de la corona británica en 1825), regalada a la Argentina por el gobierno británico, al gobierno de J. A. Roca, “por el honorable reconocimiento de la deuda” (el histórico *Empréstito de la Baring Brothers* de Rivadavia, tomado en 1824... que se terminó de pagar en 1898).

Esto lo hace aplicando un tipo de normativa y regulaciones que es declarar (por ley) que esa actividad es un SS.PP., y por lo tanto queda sujeta a la regulación estatal. Un SS.PP., una vez declarado, tiene la máxima regulación posible: esto es, obliga a prestar el servicio a todo el que lo requiera, debe hacerse en determinadas condiciones de calidad y cantidad, no puede ser interrumpido arbitrariamente, la tarifa no puede aumentarse unilateralmente sin autorización y sin que se verifiquen una serie de pasos protocolares previos (v. gr. la audiencia pública),<sup>12</sup> etc. Por último, y en este punto parece evidente, en la definición más usual de lo que es una P.P., veremos que es toda acción, u *omisión*, de la acción del Estado en función del *interés público*, y, generalizando, *todo lo que hace* (o *no hace*) el Estado es una P.P. (Oszlak, 2011).

Llegados a este punto, no resulta difícil colegir que cualquier SS.PP. necesariamente implica una acción que *“promueve el bienestar general”*. Difícilmente alguien podría decir que proveer electricidad, agua potable, cloacas, gas de red, acceso a combustibles (con fines domésticos o no comerciales) a “precios razonables”,<sup>13</sup> transporte de acuerdo a las necesidades de la zona, garantizando la conectividad de todo el país, e incluso, en la era actual, telefonía y acceso a la conectividad de datos elemental,<sup>14</sup> etc. no promueven el bienestar general. Ahora bien, sin negar la posibilidad de que los privados pudieran proveer estos SS.PP., lo cierto es que un privado estará interesado en el beneficio, en el lucro que pudiere obtener de la explotación de los mismos. La regulación (la máxima, por ser SS.PP.) que debe imponer el Estado, como se ha explicado, más que un aliciente, es un motivo de desinterés o bien de constante *lobby* político, en favor de los prestadores, argumentando “pérdidas” para presionar sobre las tarifas que pagan los usuarios, flexibilizar las condiciones de prestación, obtener “subsidios para compensar la prestación” o algo que mejore su rentabilidad. Es cierto que se intentó en algunos casos la figura de “SS.PP. en competencia”, como en el caso de Internet, telefonía celular y televisión por cable.<sup>15</sup> Más allá de esto, si lo miramos desde la perspectiva del *interés público*, y no *desde la ganancia de unos pocos privados*, parece más lógico que sea el Estado quien convierta en una P.P. el prestar SS.PP. de calidad que propendan a *promover el bienestar general*: su *mandato constitucional* primigenio que le dio origen. ¿Qué mejor modo de hacerlo que a través de una EE.PP. centrada en prestar esos SS.PP. con calidad? Antes de que surjan las críticas, las EE.PP. en su origen funcionaron y lo hicieron muy bien. Quizás un concepto un poco extraño a la Argentina pero que podría dar una *vuelta de tuerca* sería una suerte de autonomización respecto de *la política* (Argumedo, 2004): dotar a las EE.PP. de la suficiente autonomía para que actúen casi de modo independiente de la controversia y el juego de

12 Como el ya clásico “Fallo CEPIS”: CSJN.(2016). *Fallos* (339:1077).

13 Precio Razonable: no implica “gratis”, sino un precio (mediante mecanismos compensatorios) que permita el acceso de todos/as los consumidores en función de su poder adquisitivo a un bien de uso tan necesario e imprescindible (por ej.: para cocinar, calefacción, movilidad no comercial), al tiempo que “desacople” el precio local de las “externalidades” internacionales (por ej.: variación transitoria del precio de las *commodities*, como el barril de petróleo, por una guerra o similar).

14 Una gran cantidad del comercio y actividades se realizan en plataformas digitales y el no-acceso implica un grado importante de exclusión.

15 El Dto. N° 690/2020 que modificó la Ley N° 27078 sobre las TIC, declarando a Internet, la telefonía celular y la televisión por cable “servicios esenciales” y obligando a los prestadores a ofrecer un “paquete básico” a un precio fijado por el Estado. Por encima de este “paquete básico” los prestadores eran libres de ofrecer según su criterio en libre competencia. Este decreto se derogó por otro decreto, de J. Milei, el Dto. N° 302/2024, que liberó a los prestadores de esta obligación.

poder político, con profesionales centrados en conducir la empresa técnicamente para maximizar el óptimo funcionamiento y prestación del servicio con mirada social. Al mismo tiempo, como su eje no es satisfacer los vínculos con el lobby político o la renta comercial sino el buen funcionamiento y prestación del servicio, deben tener una conexión *empática y enraizada* con la sociedad (Evans, 1996), atendiendo y compensando las diversidades regionales. La mayoría de las EE.PP. comenzaron su declive tras la dictadura del Proceso, por los desmanejos de este, así como por los sobredimensionamientos políticos del personal (previos y posteriores), los desmanejos de las conducciones políticas, etc. Si no, ¿cómo se explica que, para los privados *sí* fueron rentables? ¿cómo una petrolera (YPF y/o Gas del Estado) era deficitaria? (el ‘déficit’ era el argumento). Y en el caso del “ferrocidio”: Entre 2025 y 2027, el Reino Unido inició la renacionalización de *todos* sus FF.CC., privatizados a principios de los años ochenta, debido a que la gestión privada no dio los resultados esperados. Y estamos hablando del país que es la “Cuna del Liberalismo”, que nos dio a A. Smith y a D. Ricardo... Entonces, no resulta difícil pensar en que las EE.PP., como proveedoras de los SS.PP. de base, podrían ser un medio de redistribución secundaria, puesto que asegurarían el acceso de todos/as a un conjunto básico de SS.PP. mínimos para una vida digna. Esto serían las EE.PP. bajo un esquema innovador en Argentina, como podría ser el tener una autonomía de funcionamiento que trascienda la gestión política, con una alta calidad técnica y planificación estratégica. Esa planificación estratégica, como la que desarrolló a Gas del Estado (Carbajales *et al.*, 2021) o la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA) que proyectaron a varias décadas, no con la mirada en la ganancia, sino en el cubrir costos y el bien común, podría lograr un desarrollo multirregional y una redistribución secundaria de la renta al promover el desarrollo mediante el fomento de fuentes de trabajo en esas regiones. Si no hay infraestructura de base (rutas, FF.CC., electricidad, gas de red, etc.), ¿qué industrias se instalarán? ¿Cómo conectamos un país territorialmente tan vasto? ¿Es tan difícil darse cuenta de que el costo por tonelada remolcada de ferrocarril es irrisoriamente bajo comparado con el transporte en camiones, y que esos mismos corredores ferroviarios se pueden usar para conexiones interurbanas de pasajeros, con costos irrisoriamente bajos comparados con un micro? ¿Nadie pensó en que los micros y camiones se seguirían usando para los tramos secundarios desde/hacia los troncales de los FF.CC., en un sistema integrado de transporte, reduciendo el costo integral? Una P.P. integral de transporte en el interior del país y multirregional no solo es conveniente: es imprescindible para cualquier intento de desarrollo, y eso solo lo puede abordar el Estado, porque solo al Estado corresponde pensar en *promover el bienestar general*. Al privado no le importa, solo le importa su *balance y memoria anual y las utilidades a remitir al exterior*. Capitalismo que le dicen... Son sus reglas de juego.

## De la justicia social como mandato en la Constitución Nacional

A partir de mediados del siglo XX, con la irrupción del peronismo en la escena política, el concepto de “justicia social” se enraizó en la sociedad argentina, e inclusive en la Constitución. La persistencia del célebre artículo 14 bis, heredado de la reforma constitucional de 1949, a pesar del derrocamiento del régimen peronista en 1955, es una cabal muestra de ello. Si bien el concepto de “justicia social”

ha sido moldeado cíclicamente por gobiernos más intervencionistas o más liberales, esta idea subyace (de forma más o menos consciente) bajo la “igualdad de derechos”. No obstante lo anterior, a pesar de “esfuerzos” históricos, las asimetrías regionales (económicas, sociales, infraestructuras, etc.) persisten entre las diferentes provincias. Pero, aun yendo más al pasado, la Constitución “histórica” del ciclo 1853-1860, cuando expresa en el Preámbulo “promover el bienestar general”, algunos constitucionalistas (Bidart Campos, 2004), entienden que puede ser un precedente del concepto de “justicia social”, visto que “bienestar general”, implica “erga omnes”,<sup>16</sup> es decir, es el bienestar para toda la sociedad, *sin distinguir su posición social*. Luego, la justicia social como concepto, tan discutida (incluso denostada por algunas líneas políticas estos días), no es solo una posición política, es un mandato constitucional, legítimo desde la sanción misma de 1853, y que ha perdurado a través de las reformas que hubo en el texto constitucional.

Por ello, las consideraciones del apartado anterior, sobre una P.P. que a través de EE.PP. manejadas de un modo innovador actúen como impulsoras del desarrollo regional y hagan una redistribución secundaria de la riqueza, serían una forma legítima de cumplir con este precepto constitucional. Al mismo tiempo, y atento a la problemática de “federalizar el gasto y centralizar la recaudación”, también ofrece una forma de romper con la centralización de los recursos, al obligar a la Nación a dar autonomía plena a la EE.PP. y que estas puedan gestionarse con un alto grado de autonomía, “enraizada” (Evans, 1996) en las diferentes regiones, y de este modo, fortalecer los desarrollos regionales/provinciales al fortalecer las infraestructuras que permitan la creación de diversos polos de desarrollo (industrial, tecnológico, energético, etc.), así como el transporte y conectividad interregional, disminuyendo la dependencia de la Nación y fortaleciendo la autonomía política y socioeconómica provincial.

## Conclusiones

Por mor de ser breve, no se ha pretendido un alarde de originalidad al exponer que la mentada *grieta* existe, podríamos decir, *ab aeterno*, o al menos desde 1810... Casi como una versión doméstica de la dicotomía *centro-periferia*. El centro es representado por la *élite* acomodada y “porteño-céntrica” con una mirada “hacia afuera” despreciaba al interior, al que veía (¿ve?) solo como una fuente de recursos “explotables”, con los cuales no tenía, ni tiene, intenciones de compartir esa riqueza, y el interior es representado por las “clases” subalternas. Esos provincianos, argentinos y argentinas, que no provenían de clases acomodadas, eran peones de las estancias de la *burguesía pampeana* u obreros/as, mal pagos/as, de esa *burguesía industrial urbana* (O’Donnell, 1968), verdaderos creadores de esa riqueza nacional y que no estaban llamados a disfrutar de esa renta mal repartida. Ese “subsuelo de la Patria”, como definió Don Raúl Scalabrini Ortiz a los héroes de la patriada del 17 de octubre de 1945. A esa enorme parte de la Nación, donde ningún “bienestar general” parece estar llegando. La historia parece mostrar que la presencia del Estado en varios niveles (que algunos autores definen como *micro*, *meso*

<sup>16</sup> “Erga omnes” en el ámbito del derecho se utiliza para referirse a efectos o consecuencias que afectan a todas las personas.

y *macro*) (Oszlak, 2011) a través de P.P. materializadas, por ejemplo, a través de EE.PP. prestadoras de SS.PP., son formas de *poner la justicia social en actos*, y no solo como una expresión de deseos, y así cumplir con el mandato constitucional de *promover el bienestar general*. Naturalmente, llevando esto a nivel nacional, es una forma concreta de redistribución de recursos de la Nación hacia las provincias y directa hacia los beneficiarios, como ya se ha explicado en los apartados previos.

Asimismo, entendemos que una diferencia central entre la configuración de las EE.PP., cómo se organizaron en el pasado y cómo podrían hacerse actualmente, es la autonomía respecto de *la política*, como se ha señalado. Un buen manejo técnico-administrativo, eficaz y eficiente, con el modelo de “autonomía enraizada” (Evans, 1996) ya señalado, para evitar las mismas prácticas y deficiencias, que hicieron que los buitres y cultores del neoliberalismo más acérrimo justificaran su desguace y venta a precio vil, podría ser la respuesta.

Luego, la autonomía del Estado en áreas sumamente estratégicas a futuro es central para garantizar no solo su poder y las condiciones de vida de los ciudadanos sino para la economía (si lo quieren ver así los propios liberales recalitrantes): energía, comunicaciones, transporte, etc. que, sin mucho esfuerzo, son áreas íntimamente relacionadas entre sí. En la era del comercio electrónico mundial, la tríada energía-transporte-comunicaciones debe funcionar de modo integrado, sin lo uno no hay lo otro. Un Estado que tenga aceitado todo esto favorece los negocios, hasta para el capitalista más apasionado. Esto es, en la teoría de negocios, “un equilibrio de suma no-cero o ganan todos”. Pero claro, hay que ceder un poco, hay que redistribuir. El capital sin el trabajo no funciona. Por más que pareciera repetido hoy en día: *nadie se salva solo*. En todo caso, no estamos proponiendo *volver a los años cincuenta*. Estamos tras un modelo de EE.PP. que recupere lo mejor de cada momento. De las EE.PP. eficientes, que desarrollaron vastas zonas y regiones del país (Carbajales *et al.* 2021), en una versión siglo XXI, con autonomía que las libere de ser “presa o botín de guerra político” y reconstruir un sistema de redistribución de la riqueza nacional hacia *adentro*, que desconcentre federalmente, devolviendo a las provincias esa riqueza que ayudaron a construir. Es decir, que la Nación Argentina sea una “Nación Socialmente Justa, Económicamente Libre y Políticamente Soberana”.

## Referencias bibliográficas

- Argumedo, A. (2004). *Los silencios y las Voces de América Latina: Notas sobre el pensamiento nacional y popular*. (1ª. Ed. / 7ª. Reimpresión). Segunda parte: Caps. VII y VIII. Buenos Aires: Ed. Del Pensamiento Nacional.
- Balbín, C. (2018). *Manual de Derecho Administrativo. Tomo I*. Buenos Aires: La Ley.
- Bidart Campos, G. (2000). *Manual de la Constitución Reformada. Tomo I*. Buenos Aires: Praxis Jurídica Libros.
- Botana, N. y Gallo, E. (2007). *De la república posible a la república verdadera: 1880-1910*. Buenos Aires: Emecé.
- Carbajales, J. (coord.), Cosso, M., Cufari, E., Sánchez Osés, S., Trinelli, A. (2021). *Manual de empresas públicas (1946-2020). De la centenaria YPF a las actuales SABIE*. Buenos Aires: EDUNPAZ. Caps. I y II. Recuperado de: <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/view/65/76/252-1>

- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*, (84), 117-134.
- DNU PEN N° 302/2024 – B.O. del 10/04/2024 – Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/305581/20240410>
- DNU PEN N° 690/2020 – B.O. del 22/08/2020 – Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233932/20200822>
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como Solución. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 35(140). Enero-Marzo. 1996 (Número Extraordinario XXXV Aniversario). Instituto de Desarrollo Económico y Social. ISSN 0046-001X Recuperado de: [https://campusvirtual.unpaz.edu.ar/pluginfile.php/1882752/mod\\_resource/content/1/Peter%20Evans%20El%20Estado%20problema%20y%20solucion.pdf](https://campusvirtual.unpaz.edu.ar/pluginfile.php/1882752/mod_resource/content/1/Peter%20Evans%20El%20Estado%20problema%20y%20solucion.pdf)
- Fallo “CEPIS”: CSJN.(2016). Fallos (339:1077) – Recuperado de: <https://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/notas/nota/37/documento>
- Gibson, E. y Falleti, T. (2007). La Unidad a Palos. Conflicto Regional y Los Orígenes del Federalismo Argentino. *POSTData 12*, Nro. de agosto 2007, 171-204.
- Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En Acuña, C. (comps). (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- O'Donnell, G. (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*. (2a. edición). 1996. Buenos Aires: Belgrano.
- Oszlak, O. (1997). *Lineamientos conceptuales e históricos*. En *La formación del Estado Argentino*. Buenos Aires: Planeta.
- Oszlak, O. (2011). *El rol del estado: micro, meso, macro*. VI Congreso de Administración Pública, Chaco.



# Cuando el agua vuelve

## Solares de la Ribera y el Estado que decidió urbanizar el humedal



*Griselda Nady Rivas\**

Resistencia no se inunda por azar ni por una fatalidad climática imprevisible. Se inunda porque, durante décadas, el Estado autorizó la ocupación sistemática de humedales que funcionaban como el sistema natural de drenaje de la ciudad. El caso Solares de la Ribera expone con claridad cómo una decisión administrativa convirtió el riesgo hídrico en política urbana, el agua en estorbo y la memoria del territorio en una amenaza persistente.

### **El permiso como política: cuando el Estado dejó de proteger el territorio**

Toda ciudad es el resultado de decisiones acumuladas. Algunas se anuncian como progreso; otras, con el tiempo, revelan su costo. En Resistencia, el agua es la cronista más fiel de esas decisiones. Cada lluvia intensa, cada calle anegada, cada barrio aislado recuerda que la ciudad fue edificada sobre una negación sistemática: la negación del humedal como condición fundante del territorio.

Resistencia no se inunda por accidente. Se inunda porque, durante años, la planificación urbana (por nombrarla de alguna manera) avanzó contra su propia geografía. Cada lluvia intensa no hace más que revelar una verdad incómoda: el agua no irrumpe de manera inesperada, sino que regresa al espacio que le fue quitado en nombre del progreso. El territorio recuerda lo que la política intenta olvidar.

\* Lic. en Ciencias Sociales y Humanidades (UNQ). Maestranda en Gobierno y Economía Política (ex Escuela de Gobierno –actual CEFGA (Centro de Formación y Capacitación en Administración Pública del Chaco)– UNSAM), tesis en elaboración. Trabajadora en la Administración Provincial del Agua (APA), Chaco.

En la llanura aluvial de Resistencia, un proyecto inmobiliario se alza sobre el humedal. No se trata de un simple conflicto ambiental, sino de la crónica de una traición de medio siglo. ¿Cómo fue posible que el Estado autorizara el relleno de una zona clasificada como de “restricción severa” en 2003? La respuesta no está en un error de gestión, sino en la revitalización de un paradigma desarrollista y obsoleto que consideraba a las lagunas como enemigos a erradicar. Este artículo desmantela el mito de la “compensación de línea de ribera”, esa ironía técnica que permitió a la burocracia estatal ceder el dominio público, institucionalizar el riesgo de inundación y cargar a los ciudadanos con la hipoteca ambiental de la especulación privada. Una historia de debilidad institucional que se paga con barro y agua.

El emprendimiento Solares de la Ribera, autorizado en 2003 por la Administración Provincial del Agua (APA), se inscribe en esa historia larga. No es un error administrativo aislado ni una anomalía jurídica. Es la consecuencia lógica de un modelo estatal que, desde la provincialización del Chaco en la década del cincuenta, entendió el desarrollo urbano como una lucha contra el agua y no como una convivencia con ella.

La parcela donde se emplaza el barrio estaba clasificada mayoritariamente como Zona de Restricción Severa, con sectores directamente prohibidos para urbanización. El Código de Aguas del Chaco es claro: los cauces, lechos y riberas son dominio público, inalienables e inembargables. Sin embargo, el Estado decidió habilitar un proyecto inmobiliario privado sobre ese territorio.

¿Por qué pudo hacerlo? Porque el Estado no es una abstracción neutra: es una trama de instituciones, ideas, intereses y capacidades. En el caso chaqueño, esa trama se caracteriza por una debilidad estructural en el ejercicio del control territorial. La historia institucional del manejo del agua en la provincia muestra fragmentación, inestabilidad y subordinación política. Durante décadas, las funciones hídricas pasaron por direcciones, subsecretarías y organismos con escasa autonomía técnica.

Cuando finalmente se consolidó la APA como autoridad de aplicación, lo hizo heredando esa fragilidad. La norma existía, la evidencia científica también, pero faltó lo más importante: la capacidad de decir no frente a la presión económica y política.

Autorizar Solares de la Ribera fue, en ese sentido, un acto de continuidad histórica. El Estado actuó como lo había hecho antes: habilitando la ocupación de zonas inundables, confiando en soluciones técnicas parciales y trasladando los riesgos al futuro.

## **La crónica de la anulación. El legado desarrollista y la fragilidad institucional del Chaco (1951-2003)**

La decisión de la APA de permitir la urbanización en la Parcela 7 –al norte de la ciudad en un terreno donde el 82% estaba clasificado como Zona de Restricción Severa– es un síntoma de un proceso histórico de corrosión de la autoridad. Para comprender lo que sucedió con el emprendimiento inmobiliario y la posterior emisión de una normativa que, de cierto modo, calzaba a medida con las exigen-

cias de la empresa constructora, es imprescindible trascender el mero análisis coyuntural y anclarlo en la teoría del Estado y su formación en contextos periféricos.

La fragilidad de la estatalidad en el pantano puede leerse, en clave teórica, a partir de la conceptualización de Oszlak (1982) sobre la construcción del Estado nacional. Para el autor, la existencia efectiva del Estado no se reduce a su proclamación formal, sino que se verifica en la conquista progresiva de determinados atributos que hacen posible el sostenimiento del orden social. Entre ellos, resultan centrales: la capacidad de institucionalizar su autoridad, crear estructuras estables que ejerzan el control legítimo sobre el territorio, y la capacidad de diferenciar ese control mediante un entramado normativo e institucional capaz de regular las relaciones sociales.

Desde esta perspectiva, la Ley 555-R, que conforma el Código de Aguas del Chaco, representa la expresión jurídica ideal de esa diferenciación de control. Al declarar inalienables e inembargables los cauces, lechos y riberas, la norma consagra el carácter público de los bienes hídricos y establece un límite claro a su apropiación privada. Sin embargo, la existencia de la ley no garantiza por sí sola la estatalidad: requiere de un Estado con capacidad real para hacerla cumplir.

Cuando esa capacidad se debilita, el Estado conserva su forma legal, pero pierde densidad material. Tal como lo piensa Oszlak (1982), un Estado que no logra institucionalizar su autoridad ni sostener el control diferenciado sobre el territorio ve erosionada su capacidad para organizar la vida social. En ese escenario, el orden normativo se vuelve frágil, las excepciones reemplazan a las reglas y el dominio público deja de ser un principio rector para convertirse en una variable negociable.

Sin embargo, la APA, institución creada para ejercer este control diferenciado, demuestra un déficit de poder infraestructural (Mann, 1991). Este concepto se refiere a la capacidad logística, burocrática y autónoma del Estado para implementar decisiones a lo largo de su territorio sin ser cooptado. La periferia, según Malamud (2006), a menudo padece esta debilidad, que en el Chaco se origina en la propia historia de su provincialización.

La génesis del problema se remonta al nacimiento del Estado provincial, en el marco del mandato histórico de la ingeniería dominante; es decir, los pilares mismos de la etapa fundacional (1951-1955) marcada por la necesidad urgente de gestionar un “estallido urbano” provocado por la migración rural, tal como lo describe la investigadora de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) María Silvia Leoni (2022), ella argumenta que el gobierno provincial se encontró forzado a “adecuar su capacidad receptora”, lo que generó una presión inmediata por expandir el tejido urbano y encontrar soluciones habitacionales rápidas.

Las decisiones de ese período no fueron tomadas con la sensibilidad ambiental actual, sino bajo el paradigma de la Planificación Normativa-Funcionalista (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013). La visión dominante, en línea con el desarrollismo de posguerra, consideraba que la naturaleza, especialmente los humedales de Resistencia, era un obstáculo por subyugar y sanear para el “progreso”. La política de “eliminación de lagunas” fue una política pública activa para “ganar suelo”, lo que estableció el precedente ideológico de intervención hidráulica a favor de la urbanización.

Hagamos un alto para reflexionar e imaginar: vayamos a los años cincuenta, unos setenta años atrás, cuando nuestros abuelos pisaron estas tierras y se encontraron con una llanura aluvional rica en diversidad y con más de ochenta espacios de aguas, ¡ochenta!, entre lagunas y esteros sobre el territorio donde hoy está edificada la ciudad de Resistencia, Chaco. Corrientes de inmigrantes externos que llegaban a través del puerto Las Palmas y la población rural del ex Territorio Nacional que arribaban a este nuevo centro cívico en busca de mejores oportunidades. Aquí es donde Leoni pone el foco al destacar la cantidad de lagunas que debían ser conquistadas en nombre de la urbanización, ganar la batalla por la proliferación de mosquitos, animales típicos de zonas lagunares, monte nativo, etc.

Todavía no abran los ojos, viajemos en el tiempo ¿qué se imaginan?, yo les propongo realizar una mirada introspectiva desde la visión de Elinor Ostrom (1990) que hace alusión a las soluciones basadas en la naturaleza, inspirada en una visión de cómo las comunidades pueden gestionar los recursos naturales mediante cooperación y reglas propias. Ahora sí, abramos los ojos y miremos la ciudad que tenemos, si en vez de encontrarnos frente a la tragedia de los comunes, nos hubiéramos encontrados en una ciudad disruptiva para la época, una ciudad amigable con el ecosistema que hubiera sido diseñada respetando los espacios naturales del agua y sus cauces de escurrimiento y su entorno natural, no me cabe duda de que la ciudad hubiera sido un gran parque natural. De haber pensado una ciudad fuera de lo común, hoy no tendríamos el típico trazado en cuadrícula y parcelas, partiendo de la plaza central 25 de mayo, que ocupa cuatro manzanas, y donde surgen las cuatro avenidas principales de la ciudad.

En el discurso público local, las ideas de soluciones basadas en la naturaleza aparecen con frecuencia en presentaciones y planes estratégicos. En la práctica, siguen siendo marginales. La lógica dominante continúa siendo la obra dura, el terraplén, el canal, el parche de emergencia. Se actúa cuando el agua entra, no cuando el suelo se lotea.

Adoptar seriamente este enfoque implicaría una decisión política de fondo: reconocer que no todo el territorio es urbanizable, que el derecho a la vivienda no puede desvincularse del derecho a la vida y a la seguridad ambiental, y que el crecimiento sin planificación es, en sí mismo, una forma de violencia estructural.

Volviendo a los años fundacionales, el problema se agrava por la tardía y fragmentada institucionalización del control hídrico, que se convirtió en una constante histórica, sobre la cual diremos que se trató de un agente subnacional y la tardía burocracia hídrica. El control sobre el agua pública fue una función dispersa e inestable por décadas.

La Ley N° 3230 de 1986 (Código de Aguas), que sentó las bases para la APA, nació con el propósito de revertir esta inercia, al establecer el poder de policía del Estado sobre sus recursos hídricos (dominio público) y normar las restricciones necesarias para el gobierno óptimo del agua. El problema de Solares de la Ribera no es que la APA naciera con la ideología de rellenar, sino que, siendo su misión proteger, su debilidad institucional le impidió cumplir con su mandato, permitiendo que el viejo paradigma resurja.

Este déficit de capacidades se observa en la inestabilidad de sus predecesores:

- Fragmentación y visión ingenieril (Década de 1960-1973): la gestión recaía en la Dirección de Hidráulica, cuya visión era netamente ingenieril, centrada en las obras de saneamiento y la acción física para “sanear” el territorio. Esto coincidió con la intensa expansión urbana periférica.
- Primeros intentos y relleno (1973-1980): se intentó una primera unificación bajo la Administración Provincial de Recursos Hídricos (APRH), un periodo que, irónicamente, coincide con la intensificación del relleno de lagunas para la ocupación informal y formal, práctica que los estudios de Pelli y Scornik (2003) ya señalaban como problemática.
- Degradación institucional (1980-1983): las funciones hídricas fueron degradadas a rangos subministeriales, como la Subsecretaría de Recursos Hídricos o la Dirección de Aguas dentro del Ministerio de Agricultura. Esto limitó su autonomía justo cuando la presión por el suelo urbano se acentuaba.
- Reconocimiento de la incapacidad (1982-1995): la creación paralela del Plan de Defensa Contra Inundaciones reconoció de facto la incapacidad de los organismos existentes para mitigar el riesgo mientras el avance sobre el humedal no se detenía.
- Inestabilidad post-ley (1990-1995): incluso después de la sanción del Código de Aguas en 1986, el organismo de aplicación sufrió inestabilidad nominal y funcional, pasando a ser conocido, por ejemplo, como el Instituto Provincial del Agua del Chaco (IPACH) y posteriormente Administración Provincial del Agua (APA).

El hecho de que la institución formal encargada de aplicar las normas de control hídrico sea de una generación tan tardía y fragmentada, refuerza la tesis de la fragilidad institucional en 2003 (Altschuler, s.f.). La burocracia que debía ejercer el control diferenciado (Oszlak, 1982) nunca logró un blindaje sólido frente a la presión política y económica.

Cuando la APA, en 2003, recibe por Mesa de Entrada, un expediente de solicitud de la empresa inmobiliaria, su Directorio carece de la autonomía técnica y el blindaje político para sostener el principio de inalienabilidad del Código de Aguas (Ley 555-R). La institución, concebida para ejercer el control diferenciado (Oszlak, 1982), opta por negociar el orden a través de una “legalidad a medida”. Este acto es una clara manifestación de la crisis del poder infraestructural (Mann, 1991), que se doblega ante la presión económica organizada, rompiendo la legitimidad del Agente ante el Principal (el ciudadano).

### **La geografía traicionada: del “relleno saneador” a la captura del dominio público por la APA**

El núcleo del caso Solares de la Ribera reside en la perversión del lenguaje técnico para justificar un acto que va en contra del espíritu y la letra de la ley hídrica. La Resolución N° 183/03 es un manual sobre cómo las coaliciones promotoras (Sabatier, 1998) logran capturar la agenda administrativa y desmantelar la racionalidad técnica.

La Coalición Promotora del Desarrollo Inmobiliario (CPDI), liderada por la empresa PREVYL, logró imponer en la agenda de la APA el concepto de “compensación de línea de ribera”. Este término no existía en el Código de Aguas y fue el eufemismo técnico diseñado para eludir la necesidad de una Ley de Desafectación (la vía legal estricta para alterar el dominio público), claramente hizo uso de un eufemismo como herramienta de captura.

El concepto implicaba un falso *trade-off*: permitir el relleno de una parte del humedal para ganar suelo urbanizable (el beneficio privado), a cambio de la excavación de otra área para “compensar” la capacidad de almacenamiento y conducción (el beneficio público ilusorio).

La disidencia del Vocal Ramón Vargas, que advertía sobre la anulación de resoluciones previas y la necesidad de una desafectación legal, demostró que la solución adoptada carecía de sustento legal profundo. Al aprobar la urbanización, que se asentaba en su mayoría en Zonas de Restricción Severa, la APA formuló una política incremental (Jaime et al., 2013) que, de manera adaptativa, rompió el status quo a favor del interés dominante.

Volvamos a la cápsula del tiempo para comprender la génesis de la destrucción del ecosistema en función a que la decisión de la APA ignoró décadas de evidencia científica que señalaban las consecuencias catastróficas de esta práctica.

La advertencia de la base geográfica (Década del setenta): la investigación de Bruniard y Bolsi (1972) había demostrado que la Resistencia original se asentaba sobre un complejo sistema con cerca de 80 lagunas, una vasta infraestructura natural que actuaba como esponja hidráulica. La “eliminación de lagunas” de los años cincuenta y sesenta ya había mermado drásticamente esta capacidad, generando un alto costo territorial que la planificación moderna tenía la obligación de revertir, no de profundizar.

La confirmación de la amenaza (Década del dos mil): contemporáneamente al caso, los estudios de Alberto (2010) y el análisis legal-geográfico de Pelli y Scornik (2003) confirmaban que la expansión urbana se estaba dando, de manera formal e informal, en los bordes de lagunas y los antiguos cauces (ambientes lénticos), precisamente a través del relleno de suelos. Este conocimiento académico se había convertido en la nueva verdad científica: el relleno de humedales era la causa principal de la vulnerabilidad urbana.

### **“Compensar” el humedal: el lenguaje técnico como coartada**

La resolución que permitió Solares de la Ribera introdujo un concepto clave: la “compensación de línea de ribera”. Un término que no figura en el Código de Aguas y que funcionó como un eufemismo elegante para justificar lo injustificable.

La idea era simple y peligrosa: rellenar una parte del humedal y excavar otra para “compensar” la capacidad hidráulica perdida. En los papeles, el agua no perdía espacio. En la realidad, el ecosistema sí. Porque los humedales no son recipientes intercambiables ni el agua responde a balances contables.

La propia demarcación oficial mostraba que la cota aprobada apenas superaba en centímetros la línea de ribera original. Una diferencia irrelevante frente a lluvias intensas, crecientes del río Negro o eventos extremos cada vez más frecuentes. El Estado lo sabía. Y aun así avanzó.

Aquí el lenguaje técnico no fue neutral: operó como una herramienta de captura. Sirvió para traducir un interés privado en una decisión administrativa y para convertir una prohibición legal en una excepción “razonable”. El resultado fue la institucionalización del riesgo: el peligro no desapareció, se legalizó.

Al permitir la “compensación de línea de ribera” con una cota apenas 5 cm por encima de la Línea de Ribera original (48,29 m MOP vs. 48,24 m MOP), el Estado chaqueño, a través de la APA, optó por validar el riesgo. La burocracia desatendió su mandato de proteger el dominio público y la vida humana, priorizando en cambio un sistema de creencias obsoleto que, como lo señalaba históricamente López Piacentini (1969), asociaba la “eliminación de lagunas” con la “pujanza y crecimiento” (Snippet 2.6).

El verdadero daño al poder infraestructural del Estado se produce cuando la decisión administrativa, en lugar de ser un acto de racionalidad técnica basado en la evidencia, se convierte en un acto de voluntad política que ignora el disenso interno y la ciencia externa, se entiende como un desmantelamiento de la racionalidad técnica.

La APA no solo falló en proteger el territorio, sino que utilizó sus propios instrumentos legales para institucionalizar el riesgo. La decisión de permitir la urbanización en un ecosistema frágil (la llanura aluvial del Río Negro) se basó en una premisa legal defectuosa, convirtiendo a la autoridad de control en un promotor del desarrollo inmobiliario.

## **Socialización de la vulnerabilidad y el imperativo de la reestatalización técnica**

Resistencia no creció a pesar del agua, sino sobre el agua. Desde los años cincuenta, con la provincialización del Chaco, el Estado, como ya dijimos, asumió que las lagunas eran un obstáculo para el progreso. Investigaciones clásicas de la Universidad Nacional del Nordeste demostraron que la ciudad se asentaba originalmente sobre un sistema de al menos 80 cuerpos lagunares, que funcionaban como una infraestructura natural de regulación hídrica. Esa “esponja” fue sistemáticamente rellenada para ganar suelo urbano.

El Estado conocía estos datos. Los estudios estaban publicados, enseñados, discutidos. Sin embargo, cuando llegó el expediente del emprendimiento privado, la respuesta no fue proteger el dominio público, sino negociarlo. La autorización no se apoyó en un cambio de condiciones naturales, sino en un cambio de voluntad política.

El problema de fondo no es solo qué hizo el Estado, sino por qué pudo hacerlo. La debilidad institucional, la fragmentación histórica de los organismos hídricos y la persistencia de un paradigma

desarrollista obsoleto explican cómo una agencia creada para proteger el agua terminó habilitando su desaparición.

La consecuencia última del fracaso administrativo en Solares de la Ribera es la transferencia regresiva de costos sociales y ambientales. El Estado, al no poder garantizar el “orden” (Oszlak, 1982), lo sustituye por una “cláusula contractual de vulnerabilidad”, eximiéndose de su deber de protección y cargando el riesgo sobre el ciudadano.

La institucionalización de la vulnerabilidad ciudadana es el aspecto más crítico de la implementación de la Resolución N° 183/03, es la transferencia explícita de la responsabilidad del riesgo. Al exigir que las restricciones severas constaran en los boletos de compraventas y títulos de propiedad, el Estado utilizó sus instrumentos de control para descargar su culpa en el comprador individual. La compra una parcela de tierra en Solares de la Ribera se convierte, legalmente, en una aceptación de riesgo endémico certificado por el Estado.

Esta socialización del riesgo se agrava por el fracaso en la coordinación interinstitucional, con la Empresa SAMEEP (Servicios de Agua y Cloacas), que opuso resistencia al proyecto por la inviabilidad técnica de operar en zona inundable. La solución de la APA fue permitir la conexión, pero autorizar la suspensión del servicio a “exclusivo criterio” durante crecientes y trasladar el costo de limpieza al propietario. Este compromiso no solo transfiere un costo económico, sino que compromete la salud pública (por el riesgo de colapso de cloacas en la llanura aluvial), demostrando que la política de desarrollo urbano fracturó la red de servicios esenciales del propio Estado.

El efecto acumulativo de estas decisiones es una hipoteca a la resiliencia hídrica de la ciudad. Los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023) señalan que la falta de ordenamiento territorial en llanuras aluviales incrementa progresivamente la inversión en megaobras hidráulicas (bombas, canales) para compensar la pérdida de capacidad de los humedales. Si el Estado hubiese sostenido la política de no intervención en esa Zona de Restricción Severa, se hubieran ahorrado incalculables recursos públicos que, en su lugar, deben desviarse hacia “Fondos de Emergencia” en cada ciclo hidrológico.

Es imperativo volver a la recuperación técnica estatal, en el caso de Solares de la Ribera nos confronta con la necesidad urgente de fortalecer el poder infraestructural (Mann, 1991) del Estado subnacional. Si el problema es la corrosión de la burocracia por la presión de las élites (Sabatier, 1998) y la debilidad histórica (Leoni, 2022; Altschuler, s.f.), la solución debe ser la reestatalización técnica para garantizar que la ciencia y la norma prevalezcan sobre la rentabilidad.

Se requiere un cambio de paradigma que entienda que los humedales no son un obstáculo para el desarrollo, sino una infraestructura natural esencial cuyo costo de reposición artificial es incalculable. La planificación debe pasar de ser normativa y de cumplimiento mínimo a ser estratégica y basada en la capacidad de resiliencia del territorio.

Para lograrlo, se propone la implementación obligatoria de un Índice de Capacidad Infraestructural Local (ICIL) como requisito para cualquier proyecto en zonas críticas. Este índice debe medir:

1. Autonomía técnica: evaluar la estabilidad, la formación y la *accountability* del personal técnico de la APA para que sus dictámenes no dependan del Directorio político de turno.
2. Transparencia: exigir la publicación detallada de todos los estudios de impacto hídrico y la trazabilidad de los dictámenes disidentes.
3. Capacidad de *enforcement*: medir la capacidad real de los organismos de control para fiscalizar el cumplimiento de las restricciones (como el uso de pilotes en lugar de rellenos) y evitar la ocupación ilegal persistente.

Solo un Estado con una tecnoburocracia autónoma y especializada puede garantizar que la planificación urbana y la gestión hídrica prioricen la ciencia y el interés general. Si la debilidad institucional permitió que el paradigma desarrollista de 1954 reviviera en 2003 para justificar el relleno, la solución debe ser el fortalecimiento de la institución para que el paradigma científico de 2025 sea el que rijá el futuro de Resistencia.

## La inundación como hecho político

Cada crecida del río Paraná, cada lluvia intensa que anega barrios enteros del Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), vuelve a instalar una narrativa cómoda: la del “fenómeno natural extraordinario”, o como el gobierno denomina en sus Decretos “Emergencias por la Niña o el Niño”, “Emergencias por Sequía”, instrumentos legales que habilitan a organismos técnicos como la APA, a hacer uso de millones de pesos para compras directas sin pasar por procesos de licitaciones.

Sin embargo, basta correr el velo de la coyuntura para advertir que la inundación, en este territorio, es menos un accidente y más una consecuencia. No del clima, sino de un modelo de ocupación urbana sostenido en el tiempo, legitimado por normas flexibles y, sobre todo, por omisiones estatales.

Los estudios producidos por docentes-investigadores de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) son contundentes. Más del 30% del área urbanizada del AMGR se asienta sobre zonas naturalmente inundables o de drenaje deficiente. En algunos municipios ribereños, ese porcentaje asciende a casi el 40%. No se trata de informalidad marginal: buena parte de estas urbanizaciones cuentan con habilitaciones administrativas, servicios básicos parciales y, en algunos casos, desarrollos inmobiliarios de alto valor.

La pregunta, entonces, no es ¿por qué se inunda Resistencia? La pregunta es ¿por qué el Estado permitió, y sigue permitiendo, que se habite donde el agua siempre vuelve?

Estatidad frágil, decisiones firmes: aquí aparece una paradoja incómoda. Lejos de una ausencia total del Estado, lo que se observa es una presencia selectiva, fragmentada, a veces contradictoria. Hay

normas, planes, estudios de impacto ambiental, códigos urbanos. Lo que falta no es conocimiento técnico, sino coherencia política y capacidad de sostener límites frente a intereses económicos y urgencias electorales.

Desde la perspectiva de la estatalidad, tal como la entienden los enfoques clásicos de la ciencia política latinoamericana, el Estado se consolida cuando logra ejercer autoridad efectiva sobre el territorio, garantizar derechos y regular conflictos. En el “pantano” –literal y metafórico–, esa estatalidad se vuelve frágil. No porque no exista, sino porque cede. Cede frente a la presión inmobiliaria, frente a la expansión urbana desordenada, frente a la idea de que el desarrollo siempre puede ganarles una pulseada a los ríos.

Las estadísticas son elocuentes: según relevamientos de la UNNE y organismos provinciales, las inundaciones urbanas recurrentes generan pérdidas económicas equivalentes al 1,5% y el 2% del producto bruto geográfico anual del Chaco. A eso se suman los costos sociales invisibles: interrupción escolar, enfermedades hídricas, deterioro psicosocial, desplazamientos temporarios que se repiten generación tras generación.

## El progreso no puede medirse solo en ladrillos

La narrativa del desarrollo urbano suele resumirse en indicadores de inversión, construcción y expansión. Solares de la Ribera aparece en ese relato como un caso exitoso. Sin embargo, el progreso no puede evaluarse únicamente desde la perspectiva de quienes acceden a estos barrios.

En zonas vulnerables de Resistencia, cientos de familias afrontan los efectos de cada lluvia torrencial sin infraestructura adecuada. Mientras tanto, la urbanización privada obtiene beneficios que, directa o indirectamente, son posibles gracias a decisiones estatales que priorizaron la rentabilidad sobre la resiliencia ambiental.

El problema no es la existencia de un barrio privado. El problema es el lugar donde fue permitido. Urbanizar sobre humedales implica transformar la forma en que el agua circula, se infiltra y se acumula. Esto genera costos que se socializan en la ciudad, mientras los beneficios quedan restringidos a un grupo pequeño.

El verdadero desafío consiste en construir un modelo de desarrollo que reconozca la importancia ecológica y social de los humedales. Las imágenes satelitales de 2009 y 2025 muestran, sin necesidad de palabras adicionales, que la ciudad está perdiendo una de sus defensas naturales más importantes.

## Institucionalizar el riesgo

Cuando el Estado se retira y certifica la vulnerabilidad: la autorización de Solares de la Ribera no solo permitió urbanizar una zona inundable. También estableció un mecanismo explícito de transferencia

de responsabilidad. Las restricciones hídricas debían constar en los boletos de compraventa y en los títulos de propiedad. Los servicios podían suspenderse durante crecidas. Los costos de reparación recaían sobre los propietarios.

Desde el punto de vista jurídico, el Estado se protegía. Desde el punto de vista social, se retiraba. El mensaje implícito era claro: “usted fue advertido”. De este modo, el riesgo dejaba de ser un problema público para convertirse en una cuestión individual.

Este mecanismo es especialmente problemático porque rompe el principio básico de la planificación urbana: que el Estado debe garantizar condiciones mínimas de seguridad y habitabilidad. Certificar la vulnerabilidad no es gestionarla: es naturalizarla.

Mientras tanto, los efectos no se limitan al barrio privado. Al alterar la dinámica hídrica del área, el impacto se extiende a zonas vecinas y al conjunto de la ciudad. El agua desplazada no desaparece: busca nuevos caminos. Calles que antes no se inundaban comienzan a hacerlo. Barrios enteros quedan expuestos a anegamientos recurrentes.

El costo de estas decisiones se socializa. Obras de bombeo, canales, defensas y planes de emergencia se financian con recursos públicos. Lo que se ahorró en ordenamiento territorial se paga, multiplicado, en infraestructura correctiva.

## Inundaciones y memoria

Cuando el territorio desmiente al discurso: cada inundación es una forma de archivo. El agua recuerda lo que el discurso político intenta borrar. Recuerda por dónde corría, dónde se acumulaba, qué espacio le fue quitado. En Resistencia, esa memoria se manifiesta con una frecuencia cada vez mayor.

Las imágenes satelitales de las últimas décadas muestran con claridad el avance urbano sobre zonas históricamente inundables. Donde antes había espejos de agua, hoy hay calles, casas y muros. El contraste entre el antes y el después no deja lugar a dudas: la ciudad avanzó sobre su propio sistema de defensa natural.

El cambio climático agrava este escenario. Las lluvias intensas son más frecuentes y concentradas. En este contexto, urbanizar humedales no es solo una mala decisión: es una irresponsabilidad estructural.

El caso Solares de la Ribera expone cómo el Estado, lejos de anticiparse, reacciona. En lugar de prevenir, gestiona emergencias. En lugar de planificar, compensa. En lugar de proteger, certifica riesgos.

## Conclusiones

El caso Solares de la Ribera y la Resolución N° 183/03 de la APA es un testimonio contundente de cómo la debilidad estructural del Estado en la periferia erosiona su propia autoridad y quiebra el

pacto social fundacional. La decisión de permitir la urbanización en una zona de altísimo riesgo hídrico, utilizando la parodia de la “compensación de línea de ribera”, no es un error de gestión, sino el resultado de una continuidad histórica que se remonta a la política de “eliminación de lagunas” de la provincialización (Leoni, 2022).

La tardía e inestable institucionalización de la autoridad de aplicación (Ley N° 3.230/1986, hoy Ley 555-R), heredando décadas de gestión fragmentada (Dirección de Hidráulica, IPACH), impidió que el Estado Chaqueño se dotara del poder de policía necesario para ejercer efectivamente el control sobre el dominio público. Al ignorar la evidencia geográfica acumulada (Bruniard y Bolsi, 1972; Alberto, 2010; Pelli y Scornik, 2003) y el espíritu de su propia normativa, el Estado chaqueño se despojó de su poder infraestructural (Mann, 1991) y permitió la captura administrativa por intereses privados (Sabatier, 1998). El resultado es la institucionalización de la vulnerabilidad, donde el riesgo ambiental es transferido al ciudadano individual y los costos sociales (fraude a la ley, déficit de servicios, dependencia de fondos de emergencia) son socializados por la comunidad.

La solución no es una nueva ley, sino el fortalecimiento de la burocracia técnica. Resistencia solo podrá asegurar su resiliencia hídrica cuando la autoridad de aplicación demuestre la autonomía y la capacidad necesaria para sostener el principio de inalienabilidad del dominio público. El futuro del Gran Resistencia depende de que el Estado se reestatalice técnicamente, dejando de ser un facilitador de la especulación inmobiliaria en el pantano y recuperando su función esencial de garante del orden y la protección del bien común.

El caso de Solares de la Ribera expone un quiebre fundamental en la gobernanza hídrica regional, manifestado en la producción estatal de una “legalidad a medida” que priorizó la inversión privada sobre los principios rectores del ordenamiento territorial y la seguridad colectiva.

La APA, a pesar de ser la autoridad de aplicación de un sistema normativo estricto (el Código de Aguas, Ley 555-R), que establece el dominio público inalienable de los cauces y prohíbe la ocupación en zonas de alto riesgo hídrico, creó una excepción administrativa mediante la Resolución N° 183/03. Esta resolución permitió la urbanización en una parcela catalogada mayoritariamente como Zona de Restricción Severa (82%) y Zona Prohibida (18%).

El mecanismo de “compensación de línea de ribera” permitió que el grupo empresario constructor ganara superficie urbanizable rellenando áreas que, según la demarcación oficial previa (Resolución Nro. 381/01), pertenecían al dominio público del río Negro. Claramente, es un eufemismo que encubría el relleno de parte del cauce, con la consiguiente pérdida de capacidad de conducción y almacenamiento del río, un perjuicio directo al interés general y una violación a la normativa que solo permite modificar la línea de ribera por “cambio de circunstancias” o por la ley de desafectación.

Finalmente, la aprobación institucionalizó el riesgo. Al imponer la condición de viviendas palafíticas y exigir que las severas restricciones hídricas (incluyendo la posibilidad de suspensión del servicio cloacal durante crecidas y el cargo de reparación a los propietarios) se asienten claramente en los boletos

de compraventa y títulos de propiedad, el Estado trasladó la responsabilidad de la vulnerabilidad del sitio del promotor inmobiliario y de la administración pública a los propietarios individuales.

Este caso sienta un precedente peligroso. Al crear una vía para que intereses particulares alteren el ordenamiento legal, se socavan los principios de la política hídrica regional, cuyo espíritu es justamente orientar el crecimiento urbano hacia zonas topográficamente más elevadas para minimizar los daños potenciales y evitar costos futuros a la sociedad por vivir en áreas históricamente inundables. La legalidad se mantuvo formalmente, pero su aplicación fue selectiva y perjudicial para el bien común.

La comparación entre la ribera del río Negro en 2009 y 2025 evidencia un proceso de transformación que no puede interpretarse solo como progreso. La expansión de urbanizaciones privadas en zonas de riesgo hídrico es el resultado de decisiones públicas que ignoraron advertencias técnicas y priorizaron beneficios económicos de corto plazo.

Cuando el desarrollo desconoce al río, las consecuencias no tardan en aparecer. Lo que se gana en terrenos elevados y viviendas nuevas se pierde en capacidad natural de regulación. Lo que se presenta como “calidad de vida” para unos pocos se convierte en vulnerabilidad para muchos otros.

Resistencia todavía está a tiempo de revisar su estrategia territorial. Para hacerlo necesita recuperar la noción de que los humedales no son un obstáculo para el desarrollo, sino una de las infraestructuras más valiosas que tiene frente al cambio climático.

El agua no avisa, pero la historia sí. Las inundaciones en el nordeste argentino no son sorpresas: son eventos anunciados, estudiados y, sin embargo, repetidos. Persistir en la idea de que se trata solo de contingencias climáticas es una forma elegante de negar responsabilidades.

Si el periodismo tiene hoy un rol que jugar, más allá de narrar el drama cuando el agua llega a la cintura, es el de incomodar antes. Hay que señalar e insistir en que cada excepción normativa, cada rezonificación discrecional, cada urbanización habilitada en zona de riesgo, es una decisión política con consecuencias previsibles.

El Estado no puede seguir apareciendo solo con bolsas de arena y promesas de reconstrucción. La verdadera presencia estatal se mide cuando el agua todavía está en el río y alguien se anima a decir: acá no.

Solares de la Ribera es mucho más que un barrio privado. Es un síntoma. Revela un modo de entender el desarrollo urbano que prioriza la rentabilidad inmediata sobre la sostenibilidad territorial. Un modelo en el que el Estado actúa más como facilitador de negocios que como garante del interés general.

El problema no es que la ciudad crezca. El problema es cómo y dónde lo hace. Urbanizar humedales implica hipotecar el futuro colectivo para resolver demandas de corto plazo. Implica transformar un bien común en un riesgo compartido.

Resistencia todavía tiene margen para revisar su rumbo. Para hacerlo, necesita recuperar una idea básica: que el agua no es un enemigo, sino una condición. Que los humedales no son tierra impro-

ductiva, sino infraestructura vital. Y que el verdadero progreso no se mide solo en metros cuadrados construidos, sino en la capacidad de una ciudad para convivir con su territorio.

El agua vuelve. Siempre. La pregunta es si el Estado seguirá actuando como si no lo supiera.

Las imágenes hablan por sí solas. Solo hace falta que la política las escuche.

## Referencias bibliográficas

- Alberto, J. A. (2010). *Urbanización y riesgo hídrico en el nordeste argentino*. Editorial UNNE.
- Altschuler, B. (s. f.). *Estado, territorio y capacidades institucionales en provincias periféricas*. Manuscrito inédito.
- Bruniard, E. D. y Bolsi, A. S. C. (1972). *Las lagunas de Resistencia y su función en la dinámica urbana*. Instituto de Geografía, Universidad Nacional del Nordeste.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2023). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina*. CEPAL.
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Leoni, M. S. (2022). *Estado, urbanización y ambiente en el Chaco (1951-1976)*. Editorial UNNE.
- López Piacentini, C. (1969). *Resistencia: crecimiento urbano y obras hidráulicas*. Dirección Provincial de Hidráulica del Chaco.
- Mann, M. (1991). *The sources of social power* (Vol. 2). Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Oszlak, O. (1982). *La formación del Estado argentino*. Editorial de Belgrano.
- Pelli, V. S. y Scornik, M. (2003). *Expansión urbana y conflictos ambientales en Resistencia*. Editorial UNNE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2022). *Informe sobre desarrollo humano y cambio climático en Argentina*. PNUD.
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130. <https://doi.org/10.1080/13501769880000051>

## Instrumentos legales y normativos

Administración Provincial del Agua del Chaco (2003). Resolución N° 183/03. Autorización del emprendimiento “Solares de la Ribera”. Provincia del Chaco.

Constitución de la Provincia del Chaco (1957, con reformas posteriores).

Honorable Legislatura del Chaco (1998). Ley N° 3.230. Código de Aguas de la Provincia del Chaco.

Honorable Legislatura del Chaco (2009). Ley N° 6.042. Ordenamiento territorial y uso del suelo. Provincia del Chaco.

Ministerio de Planificación, Ambiente e Innovación Tecnológica del Chaco (s. f.). Normativa complementaria sobre línea de ribera y zonas de restricción hídrica.

República Argentina (1994). Constitución de la Nación Argentina.



# La implementación de políticas públicas de transferencias condicionadas de ingresos para el abordaje de las desigualdades sociales

## El programa nacional Potenciar Trabajo



Victoria Ruiz\*

El presente trabajo tiene como problema de investigación analizar cuál es la incidencia de las políticas públicas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC) en el abordaje de las desigualdades sociales.

El propósito general de dicho trabajo es analizar la incidencia, en clave de estrategia para la reducción de las desigualdades sociales, del programa nacional de inclusión socioproductiva y desarrollo local “Potenciar Trabajo”,<sup>1</sup> durante el periodo 2020-2023. Asimismo, se pretenderán determinar las tensiones que se producen en el marco de su implementación y los aspectos pendientes en su puesta en acto.

Realizar un análisis sobre las políticas de transferencias de ingresos resulta relevante ya que en el escenario global actual las desigualdades entre los países más ricos y los países más pobres son notorias. Estas desigualdades no solo se evidencian entre países, sino que también se producen al interior de ellos, traducéndose en brechas sociales, económicas, políticas, culturales, territoriales, de género, educativas, etc., que se expresan en múltiples vulneraciones de derechos básicos como el acceso a la educación, a la salud, al trabajo, entre otros. Por ello:

\* Diplomada Superior en Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas, FLACSO Argentina. Lic. en Trabajo Social (Universidad Nacional de Luján) y Diplomada en Políticas de Salud en el Territorio (Universidad Nacional de General Sarmiento).

<sup>1</sup> El Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo de ahora en más será referido en este trabajo como PT.

Resulta necesario articular esta mirada multidimensional de la desigualdad con conceptos como exclusión, pobreza, bienestar y condiciones de vida en general, dado que mientras el primero se vincula con procesos sociales más generales, los segundos permiten apreciar más claramente la situación de las poblaciones más vulnerables (Kessler, 2014: 32).

Estas desigualdades son expresión, y se encuentran atravesadas por, el sistema capitalista actual y la agudización o reducción de ellas está fuertemente relacionada con los modelos de gobierno, la priorización de la problemática en su agenda y el curso que tracen en el diseño e implementación de políticas públicas. Por lo dicho, es menester poner sobre la mesa la importancia del rol del Estado como garante de derechos y su responsabilidad indelegable en el desarrollo y ejecución de políticas públicas multidimensionales y multiactorales para incidir favorablemente en la reducción de la pobreza y en el achicamiento de las brechas socioeconómicas. Se adhiere a la noción de brechas como:

la distancia que señala el estado real de una desigualdad o una parte de ella respecto de un estándar, norma o un derecho que se ha propuesto garantizar o cumplir. [...] son la expresión concreta de una desigualdad, discriminación o inequidad que vulnera algún derecho de las personas. Estas brechas pueden estar determinadas por factores étnicos, de género, generacionales, de ingresos, educacionales, de localización territorial. (Mideplan, 2002: 23).

La hipótesis que guía este trabajo es que el programa nacional Potenciar Trabajo, es una estrategia de intervención estatal, tendiente a incidir favorablemente en la reducción de las desigualdades sociales, abordando múltiples dimensiones, como la económica, laboral, educativa y socio comunitaria, durante el periodo 2020-2023.

Con el fin de dar respuesta al interrogante planteado, en tanto problema de investigación, se han identificado una serie de propósitos cristalizados en los siguientes objetivos específicos:

- Caracterizar el programa Potenciar Trabajo, en clave de política distributiva.
- Analizar su incidencia en la reducción de las desigualdades sociales.
- Analizar sus tensiones y contradicciones.

Para el desarrollo de este trabajo final se realizará una revisión bibliográfica de los autores propuestos en la Diplomatura Superior en Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas dictada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), tomando particularmente autores como: Cecchini, Mazzola, Kessler, Salvia, Piketty, entre otros. También se utilizarán fuentes de información provenientes del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN), Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina (ODSA UCA), entre otros.

## **Programa nacional de inclusión socio productiva y desarrollo local Potenciar Trabajo, estrategia para la reducción de las desigualdades sociales**

El programa Potenciar Trabajo fue creado por resolución del Ministerio de Desarrollo Social en marzo del año 2020. A partir de lo explicitado en su texto de creación, se considera que se trata de un instrumento redistributivo, tendiente a promover justicia distributiva. Surge en un contexto nacional en el cual el país había atravesado recientemente la gestión de un gobierno con características neoliberales, que pidió un préstamo al Fondo Monetario Internacional (FMI) y endeudó a la ciudadanía, aumentó la cantidad de pobres, bajó las retenciones a la industria sojera y a la minería, quitó subsidios a servicios como la luz y el gas, intentó una reforma previsional, despidió miles de trabajadores del sector público, utilizó la represión como política de control social y degradó ministerios como el de Trabajo y el de Salud, impactando ello en sus presupuestos y en sus funciones de rectoría, entre otras. Dicho gobierno, de acuerdo con Roxana Mazzola:

tendió a concentrar sus esfuerzos en las cuestiones tendientes a la seguridad social y a inducir una lógica asistencial a las prestaciones. En simultáneo, tiende a correrse del rol de coordinación y articulación en políticas de salud y educación (Mazzola, 2025).

PT surge como una intervención del Estado, en clave de programa de inserción laboral, con el objetivo de contribuir a mejorar la empleabilidad y promover la inclusión social plena de personas en situación de alta vulnerabilidad social y económica que se encontraran vinculadas a una unidad de gestión y/o a la economía popular.

Por consecuencia, puede definirse como un programa selectivo, ya que interviene sobre una determinada población objetivo. En este sentido, se afirma que la selectividad debe ser vista como un instrumento de la universalización y no como un sustituto de ella. Se puede selectivizar para abordar algunas de las inequidades que minan o impiden que el universalismo sea real, como nivelador del campo de juego (Mazzola, 2015).

El programa en análisis se entiende como un componente del sistema de protección social no contributiva, dirigido

a quienes viven en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, para cubrir las necesidades más esenciales de los individuos y hogares, proveyendo ingresos mínimos a quienes viven en situación de pobreza o deteniendo la caída de los ingresos y de la capacidad de consumo de quienes están en situación de vulnerabilidad (Cecchini, 2019: 23).

Se instrumenta a partir de una transferencia condicionada de ingresos, dado que los destinatarios del programa deben realizar una contraprestación por el monto de dinero recibido. Dicho monto equivale a la mitad de un salario mínimo vital y móvil del periodo de análisis y su percepción está sujeta a poseer determinadas características, como carecer de un empleo registrado, ser trabajadores de la economía popular y cumplir con una contraprestación obligatoriamente. Dentro de las contraprestaciones, pueden identificarse las siguientes líneas específicas: proyectos socioproductivos, proyectos sociolaborales, proyectos sociocomunitarios y terminalidad educativa, destinadas a promover las posibilidades de trabajo, tanto individuales como en el marco de la pertenencia a una cooperativa de trabajo.

Este programa es compatible con otras intervenciones en materia de protección social no contributivas destinadas a proteger y asegurar un ingreso, como la Asignación Universal Por Hijo (AUH), la tarjeta ALIMENTAR y, en contexto de pandemia, con el Ingreso Familiar De Emergencia (IFE) –instrumento de asistencia directa a personas en situación de vulnerabilidad social en contexto pandemia por COVID-19 durante el periodo de análisis–.

## **Potenciar Trabajo y su incidencia en la reducción de las desigualdades sociales**

Como se ha mencionado anteriormente, PT surge como un instrumento redistributivo para reducir las desigualdades sociales, luego de haber transitado cuatro años de un gobierno que, si bien realizó inversión social en transferencias de ingresos asistenciales, tuvo “un rol pasivo en la generación, promoción y protección al empleo” (Mazzola, 2025), promoviendo políticas asistencialistas destinadas a la contención de la pobreza sin que ello implicara construir ciudadanía, desde una perspectiva de derechos.

Se entiende a la desigualdad como:

La distribución desequilibrada de recursos, ingresos y oportunidades entre personas dentro de una sociedad. Se asocia con disparidades significativas en las condiciones de vida y el nivel de bienestar de las personas. Por todo ello, la desigualdad económica y social es una variable central para entender el desarrollo inclusivo y sostenible de un país (Gasparini, 2024).

Complementariamente con ello:

Las diversas expresiones de la desigualdad están determinadas por barreras tradicionales como educación, empleo e ingresos y por nuevos factores como género, etnia, generacionales y de territorialidad. La persistencia de estos factores genera desigualdades que atentan contra la equidad e integración social de diferentes grupos sociales (MIDEPLAN, 2002: 12).

Además, se considera a la desigualdad como un concepto complejo, en permanente tensión y disputa, por lo cual, dependiendo desde que posicionamiento se mire, se identificaran o no determinados problemas, se delinearán las intervenciones que se consideren adecuadas para abordarlos, los sujetos de la intervención y los actores/actrices que participarán en la elaboración e implementación de las líneas de acción, expresadas en planes, proyectos y programas. En relación con lo dicho, se considera que es conveniente hablar de desigualdades en plural, cabe destacar que “Con frecuencia se acumulan estos distintos tipos de desigualdades y hay sectores sociales que están favorecidos en casi todos los terrenos, pero no siempre ocurre así.” (Reygadas, 2004).

De acuerdo con la definición de desigualdades adoptada, se considera que el programa PT incidió de manera beneficiosa para mejorar las condiciones de vida de las personas en situación de vulnerabilidad social ya que garantizaba un piso mínimo de ingresos a las personas incluidas en él. No obstante, debe considerarse también que dicha intervención fue necesaria pero no suficiente para resolver las desigualdades socioeconómicas, ya que se trataba de la mitad de un salario mínimo, vital y móvil, lo que no cubría la canasta básica de alimentos en dicho periodo. En relación con este tipo de políticas, parafraseando a Cecchini (2019), en América Latina, en promedio, las transferencias no contributivas reducen la extrema pobreza a un 25,9% y la pobreza a un 11,8%. Estas no son suficientes para erradicar la pobreza, pero influyen positivamente para reducirla. Entre los distintos países difiere el nivel de cobertura y la magnitud de las mismas. Las transferencias monetarias impactan positivamente sobre el consumo, la educación, la salud y otros indicadores sociales. Teniendo en cuenta que la creación de este programa se realiza diecisiete días antes de la declaración de la pandemia de COVID, adquiere mayor importancia puesto que en un contexto de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) los trabajadores de la economía popular, que son los beneficiarios del programa, no podían salir de su casa a realizar trabajos que les permitieran tener un ingreso de dinero. En este sentido, PT les garantizaba un piso mínimo de ingreso monetario para cubrir algunas de sus necesidades. El impacto de la pandemia sin este ingreso hubiera sido aún peor.

En consonancia con ello y como estrategia gubernamental para el abordaje de las desigualdades y la intervención sobre las condiciones de vida cada vez más deterioradas, en contexto de pandemia de COVID-19 se desarrollaron múltiples acciones específicas vinculadas a la protección social. Se realizaron refuerzos y extensiones de programas de transferencias no contributivas en bienes, servicios y dinero, como la Asignación Universal Por Hijo (AUH), la tarjeta ALIMENTAR y la provisión de viandas de comidas y bolsones de alimentos en los comedores o espacios comunitarios. Complementariamente, se implementaron acciones de transferencia de ingreso extraordinario, a través del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), para contener el colapso de las condiciones de vida de hogares principalmente vinculados a la economía informal. Además, estas medidas se complementaron con otras como los subsidios a la luz y el gas, el tope del precio de la garrafa social, el congelamiento de tarifas e interrupción de corte de servicios, el congelamiento temporario de alquileres y la suspensión de desalojos.

En consecuencia, para el año 2020 se registró un récord en la cantidad de población alcanzada por la asistencia social (55,4%) y aún más abrumadora para la población en situación de pobreza (79,7%). El impacto de estas transferencias sobre la condición de pobreza e indigencia de los hogares fue medida a partir de ejercicios de simulación que arrojaron que, en ausencia de éstas, en 2020 los niveles de pobreza y de indigencia por ingresos hubiesen alcanzado al 52% y al 25% de la población respectivamente (Salvia, Bonfiglio, Robles y Vera, 2021).

Cabe mencionar que la puesta en acto del programa PT se desarrolla en un contexto socioeconómico de estancamiento y de agudización de las demandas de trabajo e ingresos. En consonancia con ello,

hacia el año 2019, más de 3 de cada 10 hogares en la Argentina percibían algún tipo de programa social. Dicho valor expresó otro salto significativo con la pandemia y la subsecuente crisis económica, se masificó entre los hogares en 2020 (47,3%) y alcanzó a más de la mitad de la población en ese mismo año (55,4%). En el mismo sentido, la curva ascendente de acceso a programas sociales entre los hogares pobres se agudizó. Esta proporción asciende al 76,6% al considerar solamente a los hogares pobres. Tanto la Asignación Universal por Hijo, política permanente de transferencia de ingresos los hogares, como la masividad del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) consisten en el grueso de los programas sociales para la última onda.

El efecto “inmediato” de todas las políticas de transferencia de ingresos actualmente aplicadas se estima en 17,9 puntos en la reducción de la tasa de indigencia y de 9,2 puntos para la tasa de pobreza. Esto equivale a decir que, sin contar con estas, los niveles de indigencia en lugar de afectar al 10% de la población habrían alcanzado al 27%, el impacto sobre los niveles de pobreza resulta menor, aunque de importancia significativa, el porcentaje de pobreza por ingresos hubiese sido, sin transferencias, del 54% en lugar del 44,7% registrado. El efecto ha sido significativamente más intenso entre la población que reside en hogares del estrato económico-ocupacional marginal y bajo integrado. Asimismo, dicho efecto se acentuó entre 2019 y 2020, a raíz de una mayor participación de estas fuentes de ingreso en el ingreso total, tanto debido a la pérdida de ingresos laborales como a la implementación de nuevas medidas de transferencias (como el IFE o la Tarjeta ALIMENTAR). (Salvia, Bonfiglio, Robles y Vera, 2021).

En acuerdo con la mirada de los autores referidos, se afirma que PT se inscribe en el conjunto de instrumentos tendientes a contener/reducir los niveles de pobreza y pobreza extrema, teniendo incidencia en las desigualdades sociales y económicas, generando un ingreso a quienes se encontraban en situación de vulnerabilidad social, pero también promoviendo el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas, la participación en instancias de capacitación y generando articulaciones para proporcionar oportunidades para terminar los estudios primarios o secundarios. En este sentido, en el escenario de pandemia, parte de los destinatarios de PT se formaron como promotores de salud en el marco de instancias articuladas entre el Ministerio de Salud de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Social, adquiriendo un rol importante dentro de sus barrios en el cuidado de la comunidad y sus familias, participando del programa “El Barrio Cuida al Barrio” (EBCB), coordinado desde la Secretaría de

Economía Social, en el cual tenían por objetivo recorrer su barrio, acompañar a personas que formen parte de grupos de riesgo, realizar la difusión de información de medidas de prevención y distribuir elementos de seguridad e higiene.

## **Repensar para potenciar el camino hacia una política distributiva que expanda derechos**

Se ha analizado y se ha afirmado la importancia de la implementación del programa PT ya que fue parte de un conjunto de intervenciones sociales del Estado en materia de protección social, que hacen a una estrategia distributiva, en un contexto de emergencia sanitaria mundial. Sin dudas, y tomando a los diversos autores que se incluyeron a lo largo de este trabajo, sin políticas de transferencias de ingresos la pobreza y la pobreza extrema, así como las desigualdades socioeconómicas, se hubieran acrecentado exponencialmente.

PT fue un instrumento que permitió que más de un millón de personas percibieran un ingreso mínimo en un contexto de catástrofe. No obstante, el alcance de este programa fue limitado, ya que no tenía en cuenta diversas realidades y establecía exclusiones que deberían repensarse si se pretende un mayor impacto en la incidencia en las desigualdades sociales. En relación con esto, en *Lecciones aprendidas y desafíos actuales de los programas de empleo: Un análisis de Potenciar Trabajo en CABA*. (2024) se explicita que el programa sólo llega a una porción reducida de la población objetivo. Expresado en porcentajes, apenas el 17,9% de la población de la economía popular es beneficiaria del programa. Con lo cual queda de manifiesto que existe un universo con características similares que podría ser beneficiaria y sin embargo no fue cubierta por él. Esto se explica por el hecho de que sólo podían ser beneficiarias quienes accedieran a través de la vinculación con una “Unidad de gestión y certificación”, por lo que se infiere que mientras el acceso a programas de transferencias de ingresos incorporen condiciones como la pertenencia a una “Unidad de gestión y certificación”, van a seguir excluyéndose a potenciales personas beneficiarias cuya situación de vulnerabilidad social es compatible con las situaciones problemáticas sobre las que los programa estén destinados a intervenir. En este sentido, es preciso que la autoridad de aplicación pueda definir los mecanismos que explican el ingreso al programa y los criterios de selección. La transparencia en cuanto a los criterios de acceso, evaluación y monitoreo son esenciales para promover la legitimidad de cualquier política pública.

Por otro lado, deben hacerse algunas aclaraciones con respecto a la condicionalidad para la percepción de dicho ingreso. Si los gobiernos pretenden desarrollar políticas públicas en clave de derechos y construcción de ciudadanía, es menester repensar algunas conceptualizaciones. El acceso a la educación, a la salud, a la vivienda, a un ingreso, al trabajo, etc. son derechos de todos los ciudadanos, y es obligación del Estado garantizarlos porque así lo establece la Constitución Nacional y los diferentes tratados internacionales a los que Argentina adhiere. Es por ello que deben repensarse términos como condicionalidad, ya que los derechos no pueden ser condicionados. En ese sentido, parafraseando

a Roxana Mazzola (2015) debiera hablarse de corresponsabilidad, ya que este término refiere a una responsabilidad compartida entre el Estado y las personas.

En este mismo sentido, es menester repensar las condicionalidades y el impacto, en términos de sobrecarga laboral, que puede tener en la vida cotidiana de quienes son beneficiarias. En el caso de PT, al establecer una contraprestación vinculada a realizar tareas productivas o sociocomunitarias, se evidencia que casi la mitad de los beneficiarios terminan transitando una situación de pluriempleo. Esto se manifiesta con mayor agudeza en el caso de las mujeres ya que, además del trabajo sociocomunitario vinculado al programa, se suman los trabajos informales por fuera del programa y las tareas de cuidados de niños y/o adultos mayores, realizando así doble o triple jornada laboral. Cabe mencionar que, de acuerdo con el reporte de monitoreo del programa PT, del total de personas titulares activas cubiertas por el programa, 63,2% son mujeres. Mientras que, en relación a la edad, el 72,8% del total de las personas titulares tiene menos de 41 años. En conclusión, podría decirse que se trata de una población joven y feminizada.<sup>2</sup> Es por ello que se considera relevante buscar otras alternativas de condicionalidades/corresponsabilidades ya que a la precarización de las condiciones de vida de las personas que se encontraban inscriptas en el programa se sumaba la sobrecarga de trabajo para obtener un ingreso necesario pero insuficiente.

Por otra parte, se observa una gran concentración de quienes perciben el ingreso del programa Potenciar Trabajo en la Provincia de Buenos Aires (48,2%), casi trece puntos por encima del total nacional. Le siguen Tucumán (5%), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (4,7%), Chaco (4,4%), Salta (4,3%) y Jujuy (4,1%). El 41% restante de las inscripciones presenta una alta dispersión a lo largo del país. Por ello se considera que es responsabilidad del Estado avanzar en el diseño de políticas públicas de impacto federal que se traduzcan en acciones en la reducción de las desigualdades sociales, pero también en la reducción de las desigualdades territoriales, pudiéndose articular entre los diferentes niveles de gobierno. Estas acciones deben ser planificadas estratégicamente, de manera intersectorial, interdisciplinaria, e interinstitucional, en las que uno de sus componentes esenciales debe ser la participación social en la definición y priorización de los problemas, así como en la resolución de ellos y su posterior evaluación. Es menester aclarar que las políticas de disminución de la pobreza y de las desigualdades sociales se encuentran en permanente tensión ya que existe una disputa de sentido en torno a ellas, que es expresión de la puja entre distintos proyectos políticos-ideológicos y modelos de país. En este mismo sentido, “es importante que las políticas sociales combinen aspectos macro sociales, de carácter universal y micro sociales, sobre todo atendiendo a un enfoque de derechos y a contextos específicos donde la desigualdad social y geográfica adquiere importantes proporciones” (Mazzola, 2015).

2 Recordemos que el volumen de titulares de Potenciar Trabajo se compone por destinatarios/as provenientes de los programas Hacemos Futuro y Proyectos Productivos Comunitarios, en ambas líneas ya existía una prevalencia de las titulares mujeres jóvenes. En términos de rango etario que concentra el mayor número de los titulares se ubica en 25 y 40 años con una incidencia de 49,1% sobre el total de titulares del programa. Este grupo registró la incorporación de 61.100 personas en el cuarto trimestre del año 2021. Para ampliar información ver: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte\\_de\\_monitoreo\\_potenciar\\_trabajo\\_4deg\\_trimestre\\_2021.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte_de_monitoreo_potenciar_trabajo_4deg_trimestre_2021.pdf)

A pesar de las cuestiones que se consideran que deberían repensarse, cabe subrayar que el PT no fue un programa costoso en cuanto a gasto fiscal, ya que implicó el 0,40 % del PIB e impactó en el ingreso de más de 1.300.000 personas. En este sentido, el impacto del PT sobre los ingresos y la pobreza es significativo, a raíz de la magnitud del programa y su alto grado de focalización. Este impacto es aún mayor en las personas en situación de extrema pobreza. De acuerdo con el documento de trabajo *Incidencia distributiva de las transferencias de ingresos: nuevas estimaciones para Argentina*, en promedio, los subsidios del programa implican un aumento del 43% en el ingreso equivalente de los participantes del primer decil. El aumento promedio es del 15% al considerar toda la población de ese decil. El impacto directo del PT contribuiría con una caída del 3% en la tasa de incidencia de la pobreza y 19% en la tasa de indigencia. El impacto sube al 9% en la pobreza y 26% en la indigencia al utilizar el indicador de brecha. El impacto directo sobre la desigualdad es pequeño, pero no insignificante, considerando que solo se trata de un programa de 0,4 puntos del producto: el Gini cae 2%, la brecha entre deciles disminuye 10% y la participación del primer quintil en el ingreso total crece 7%.<sup>3</sup>

Para ir concluyendo, se considera que políticas como el PT son intervenciones estatales que van en dirección a reducir la pobreza y las desigualdades sociales. La evaluación acerca de su diseño, implementación e impacto debe servir de experiencia e insumo para diseñar e implementar políticas distributivas que tengan un mayor impacto en la disminución de la pobreza y en la reducción de las desigualdades entre los que más y menos tienen. En este sentido, propuestas como las enunciadas por Thomas Piketti “*Herencia para todos*”,<sup>4</sup> que apuntan a desconcentrar la riqueza y modificar las relaciones de poder y negociación en la sociedad de clases, invitan a pensar nuevas políticas distributivas que intervengan estructuralmente sobre las desigualdades, ya que estas, como se ha dicho a lo largo de este trabajo, son producto del sistema económico, social y político capitalista y las desiguales posiciones en la estructura de clases.

Complementariamente, se cree que es necesario avanzar en la discusión sobre un ingreso básico universal, que promueva una expansión y acumulación de derechos ya que:

desde la perspectiva del enfoque de derechos, la implementación del ingreso básico sería una evolución de las transferencias monetarias condicionadas y focalizadas aplicadas en los últimos 20 años y que, a lo largo del tiempo, han legitimado las transferencias en efectivo y la posibilidad –o, en algunos casos, el derecho– de acceder al ingreso por una vía distinta a la de la propiedad de activos o el empleo (Cechhini, 2019: 253).

3 Para mayor información ver cuadros en: [https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc\\_cedlas326.pdf?dl=0](https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc_cedlas326.pdf?dl=0) p.p. 29-31.

4 Sobre por qué implementar una herencia para todos Piketti expresa: Si uno tiene una buena educación, una buena salud, un buen empleo y un buen salario, pero necesita destinar la mitad de su salario a pagar un alquiler a los hijos de propietarios que reciben ingresos por alquileres durante toda su vida, creo que hay un problema. La desigualdad de la propiedad crea una enorme desigualdad de oportunidades en la vida. [...]. Más que nada, es importante darse cuenta de que la distribución de la riqueza se ha mantenido muy concentrada en pocas manos en nuestra sociedad. [...]. Cambiar la estructura de la riqueza en la sociedad implica cambiar la estructura del poder de negociación. Ver <https://nuso.org/articulo/un-programa-contra-la-desigualdad/>

Una política en esta línea implica pensar en un Estado que priorice en su agenda la reducción de la pobreza y la reducción de las desigualdades sociales entre quienes más y menos tienen y que promueva una política fiscal que vaya en sintonía con la reasignación de recursos para incidir en dichas problemáticas. Es en esta línea que será posible trazar un camino en dirección a ponerle fin a la pobreza, tal como lo expresa el primer objetivo de desarrollo sostenible para la agenda 2030.<sup>5</sup>

El programa PT debe ser una experiencia que permita repensar y construir una alternativa que incida en la reducción de la pobreza estructural. El camino que tomó el actual gobierno de Javier Milei va a contramano de incidir favorablemente sobre las desigualdades sociales. La pobreza se agudiza y hay una transferencia de recursos hacia la minoría que más tiene. No obstante, hay que seguir pensando alternativas de justicia distributiva desde la perspectiva de derechos y seguir organizándose para pujar por un país para todos.

## Referencias bibliográficas

- Avenburg, A., Park, L., Trombetta, M., Migliore, M. y Poy, S. (2024). *Lecciones aprendidas y desafíos actuales de los programas de empleo: Un análisis de Potenciar Trabajo en CABA*. Fundar.
- Salvia, A., Bonfiglio, J. I., Robles, R., Vera, J. (colab.) (2021). Efectos de la pandemia COVID-19 sobre la dinámica del bienestar en la Argentina urbana. Una mirada multidimensional acerca del impacto heterogéneo de la crisis tras una década de estancamiento económico (2010-2020). Documento Estadístico— Barómetro de la Deuda Social Argentina - 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa.
- Cecchini, S. (2019). *Protección social universal en América Latina y el Caribe: textos seleccionados 2006-2019*. CEPAL: Chile.
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2013), *La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina*. Serie Macroeconomía del Desarrollo 144, Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1)*. CEPAL.
- Gasparini, L. (2024). *Desigualdad*. Argendata. Fundar.
- Gasparini, L., Cicowiez, M. y Escudero, W. (2014). Capítulo 6: Desigualdad monetaria. En *Documento de Trabajo Nro. 171, Pobreza y Desigualdad en América Latina: Conceptos, Herramientas y Aplicaciones*. CEDLAS. (pp. 79-113).
- Jiménez, J. P. y Amarante, V. (2015). Capítulo I Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina. En Jiménez, J. P. (ed.) *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 134. (pp. 13-27). Santiago de Chile: CEPAL.

<sup>5</sup> Para conocer los objetivos de desarrollo sostenible visitar: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

- Kessler, G. (2014). Introducción. En *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mazzola, R. (2015). Capítulo V. Elementos conceptuales y de gestión. Aportes para el debate. En *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. (3ra edición). Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- MIDEPLAN (2002). *Orientaciones para una aproximación a las brechas de equidad*. Documento de Trabajo. Santiago de Chile: Mideplan.
- Ministerio de Desarrollo Social (2021). *Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular. Primer informe de implementación*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe\\_completo\\_renatp.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe_completo_renatp.pdf)
- Piketty, T. (2020, abril). Un alegato contra la desigualdad, *Nueva sociedad*. <https://nuso.org/articulo/un-programa-contra-la-desigualdad/>
- Reygadas, L. (2004). Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional. *Política y Cultura*, otoño 2004, (22), México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- SIEMPRO (2021). Programa nacional “POTENCIAR TRABAJO”. *Reporte de monitoreo 4to trimestre 2021*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte\\_de\\_monitoreo\\_potenciar\\_trabajo\\_4deg\\_trimestre\\_2021.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte_de_monitoreo_potenciar_trabajo_4deg_trimestre_2021.pdf)
- Solimano, A. (2005). Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales. *Revista CEPAL* (87).



# El derecho de acceso a la información pública (DAIP) en el poder legislativo

## Asimetrías territoriales y límites institucionales en Argentina



*Luis Ferrer\**

### Introducción

El trabajo se propone analizar en qué medida el diseño federal argentino limita la efectividad del derecho de acceso a la información pública en los órganos legislativos, haciendo foco en las diferencias entre los niveles de gobierno. Partimos de una premisa incómoda: el Estado debe garantizar un acceso que “ostenta una doble función –individual y colectiva–” (Basterra, 2020: 6), pero la realidad legislativa muestra una fractura profunda. Pondremos bajo la lupa la extraña convivencia entre una ley nacional del primer mundo y unas legislaturas provinciales que, en muchos casos, todavía operan bajo el candado del secretismo. Analizaremos y vincularemos la soberanía popular con la técnica legislativa para demostrar que, sin un cambio de paradigma desde el llano, la confianza en las instituciones no mejorará.

### Marco teórico y relevancia del acceso a la información

El derecho de acceso a la información pública (DAIP) no constituye un simple trámite administrativo, sino que se erige como una condición ineludible para el ejercicio de la soberanía popular y la participación ciudadana activa, ya que “el acceso a la información pública es presupuesto para

\* Estudiante de la Licenciatura en Gestión Gubernamental (UNPAZ). Estudiante del Plan Federal de Capacitación Parlamentaria (HSN). Diplomatura Universitaria en Derecho y Gestión Parlamentaria (UNC - HSN).

el ejercicio de los derechos de participación” (Balbín, 2015: 53). En un sistema republicano, la transparencia de los órganos legislativos es la garantía de que el poder delegado sea ejercido bajo el escrutinio permanente de sus mandantes. Como lo definió Juan Bautista Alberdi, la transparencia es “la cuenta diaria que los mandatarios dan de la gestión del poder” (citado en Spano Tardivo, 2016: 123).

Lo cierto es que, en nuestro país, esta exigencia choca de frente con la complejidad del diseño federal. No debemos olvidar que las provincias son unidades de poder preexistentes a la Nación (CN, art. 121) y ese celo autonómico suele usarse como escudo para la opacidad. El objetivo del presente trabajo es analizar este “federalismo de dos velocidades”, donde la modernización centralizada contrasta con “cotos de opacidad” subnacionales, y evaluar críticamente si el andamiaje institucional actual permite una verdadera rendición de cuentas o si, por el contrario, actúa como un cerrojo a la transparencia.

## De la vanguardia nacional al hermetismo local

### Alcance jurídico y el circuito del DAIP

Más que una simple norma, la Ley N° 27275 fue el golpe de timón que barrió años de oscuridad estatal en nuestro país. Su alcance universal permite que cualquier persona humana o jurídica solicite información sin necesidad de acreditar un “interés legítimo” ni contar con patrocinio letrado. El principio de Presunción de Publicidad implica que toda la información estatal se presume pública, salvo excepciones taxativas.

El circuito administrativo de una solicitud de información pública es estricto: el organismo requerido tiene un plazo de quince días hábiles para responder, prorrogables en forma excepcional por el mismo período. ¿Qué sucede si el Estado calla? El silencio es una denegatoria tácita que habilita el reclamo ante la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), o el salto directo a la justicia. No es solo el derecho a preguntar: es la obligación estatal de responder bajo la lupa del amparo.

Sin embargo, el *principio de informalismo* no debe confundirse con la anarquía en la pretensión. Para que el DAIP sea efectivo, el ciudadano tiene la carga de “hacer preguntas claras”, evitando que la ambigüedad se convierta en una excusa para la desestimación del pedido, existiendo además una tensión constante con la Ley de Protección de Datos Personales (N° 25326). No obstante, la jurisprudencia ha sido clara en el *caso Savoia* al establecer que el acceso a los datos sobre la gestión de fondos públicos prima por sobre la privacidad del funcionario, sustentado en la “prerrogativa que posee la ciudadanía de conocer la forma en que sus gobernantes desempeñan sus funciones, así como el destino que otorgan al dinero público” (Basterra, 2020: 1).

Esto permite observar que la existencia de normativa avanzada no garantiza por sí misma niveles efectivos de transparencia, especialmente en contextos federales con alta autonomía subnacional.

## El contexto internacional y los estándares de apertura

Argentina se inserta en un marco global de “Estado Abierto” promovido por la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Estos estándares exigen que los parlamentos no solo respondan solicitudes (transparencia pasiva), sino que publiquen datos de forma proactiva (transparencia activa) instando a “implementar un sistema de huella legislativa completamente funcional” para trazar la influencia de terceros en la creación de leyes, buscando así que la transparencia sea un componente de la *calidad legislativa* (OGP, 2022: 70).

## Racconto de la situación en el Congreso Nacional

En el plano nacional, la transparencia legislativa convive con la fragmentación de bloques políticos con autonomía operativa. Si bien ambas cámaras están sujetas a la Ley N° 27275, la experiencia demuestra disparidades: mientras la Cámara de Diputados avanzó en la digitalización de expedientes y dictámenes, el Senado viene mostrando barreras críticas en el funcionamiento de sus comisiones.

Como se mencionó en las *clases de Técnica Legislativa*, existe el riesgo de una “inflación legislativa” que surge ante la proliferación de normas jurídicas, con problemas tales como las “lagunas normativas”, “redundancias normativas” y “contradicciones normativas” (Pérez Bourbon, 2007: 188), que lejos de informar, confunden al ciudadano. La aplicación de la técnica de las *Checklisten* o “listas de verificación” es vital en este proceso para garantizar los “niveles de racionalidad esperada” (Svetaz, 2023: 10), puesto que una ley con deficiencias técnicas es, por definición, opaca y contribuye a la “persistente brecha existente entre gobierno y ciudadanos” (Pérez Bourbon, 2007: 7).

## La opacidad subnacional: el federalismo de dos velocidades

Al analizar el nivel subnacional, la evidencia disponible muestra importantes déficits en materia de transparencia. El relevamiento realizado por Poder Ciudadano (2024) sobre los veinticuatro estados subnacionales constituye un insumo empírico central para comprender esta problemática al evidenciar patrones sistemáticos de opacidad en el funcionamiento de las legislaturas provinciales. Los resultados son contundentes: “casi 9 de cada 10 legislaturas provinciales en Argentina ocultan datos sobre contrataciones de personal o manejo de fondos”. Este diagnóstico permite sostener que, lejos de configurarse como un estándar institucional consolidado, la transparencia en el ámbito legislativo subnacional presenta serias limitaciones estructurales.

El caso de la Provincia de Buenos Aires es paradigmático y preocupante: su Ley N° 12475 es un anacronismo que todavía exige fundar la solicitud mediante un “interés legítimo”, filtro arbitrario que colisiona de frente con la gratuidad y universalidad que supuestamente defendemos a nivel nacional. En vez de “ampliar la esfera de lo público, [y] abrir la “caja negra del Estado” mediante la participación y protagonismo del ciudadano” (Piana y Amosa, 2018: 253), se valen de la autonomía federal para blindarla.

## La escala municipal: el desafío de los gobiernos locales

En Argentina existen 2.327 gobiernos locales (Manual para la Territorialización de los ODS, 2020: 39), cada uno con su propia dinámica de control. En esta escala, el rol del concejal es fundamental como depositario de la confianza vecinal, pero la falta de digitalización y de leyes locales de acceso a la información deja la transparencia a merced de la voluntad política del turno. La técnica legislativa municipal suele ser precaria, lo que incrementa la opacidad operativa. En este sentido, Svetaz sostiene que la transparencia requiere una “apertura por diseño”, en donde la trazabilidad de la redacción debe ser pública desde el inicio del proceso para que cada anteproyecto sea accesible desde su génesis.

## La anarquía procedimental en el federalismo

La atomización jurisdiccional muestra una severa “falta de cohesión e integralidad normativa” (Piana y Amosa, 2018: 272), consolidando cotos de hermetismo institucional que neutralizan el control ciudadano. Si hacemos un paralelismo con la Ley de Administración Financiera (LAF, N° 24156) focalizándonos en uno de sus principios rectores, la contradicción salta a la vista. El manual de buen gobierno dice “centralización normativa”, pero en la práctica del DAIP lo que reina es una diáspora institucional donde cada feudo legisla según su conveniencia política.

En este sentido, la experiencia de articulación interjurisdiccional en otros ámbitos de política pública –como los Consejos Federales de Trabajo, Educación y Salud– muestra que es posible construir espacios de coordinación que permitan consensuar criterios comunes, intercambiar buenas prácticas y promover estándares compartidos. En esta línea, las legislaturas provinciales podrían avanzar en instancias de cooperación similares, orientadas a fortalecer el acceso a la información pública, reducir las asimetrías existentes y consolidar un piso mínimo de transparencia en el ámbito subnacional.

## Cuestionamiento

Hoy por hoy, la gestión de la AAIP a nivel nacional presenta limitaciones en su capacidad efectiva de intervención, toda vez que su alcance en las provincias es puramente persuasivo, un “convite” a la buena conducta que las estructuras institucionales subnacionales con bajos niveles de transparencia ignoran sin costo alguno. Como futuros profesionales, nuestra propuesta debe ser disruptiva: la AAIP debería tutelar el derecho no solo con resoluciones, sino también patrocinando legalmente a los ciudadanos en los Amparos por Mora. Si el acceso a la justicia depende de la billetera del solicitante, la transparencia sigue siendo un privilegio para pocos.

## Conclusiones

Existe una colisión directa entre la vanguardia legislativa nacional y la cultura patrimonialista subnacional.

La mala calidad técnica de las leyes es un factor de opacidad que la sociedad debe denunciar.

El cambio real debe ser “de abajo hacia arriba”. Cada vecino, en su municipio, debe ser el fiscal de sus propios concejales.

Mientras la información sea un botín de guerra del caudillo de turno, no habrá mejora en la “calidad de la democracia” (Méndez Hernández, 2020: 18). La transparencia no admite injerencias discrecionales, debiendo regirse indefectiblemente por el “principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible” (Basterra, 2020: 4). La profesionalización de los funcionarios, basada en la integridad y la técnica, es la única vía para romper el cerrojo del secretismo.

## Referencias bibliográficas

Balbín, C. F. (2015). *Manual de derecho administrativo* (3ª ed. ampliada). Buenos Aires: La Ley.

Basterra, M. I. (2020). *La CSJN consolida los estándares de la ley 27.275 de acceso a la información pública. El caso Savoia*. RDA 2020-127.

Congreso de la Nación (2024). *Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública: Para garantizar su ejercicio y promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública* (2ª ed.). Buenos Aires: Editorial de la Imprenta del Congreso.

Argentina, Ley N° 27275 (2017). *Derecho de Acceso a la Información Pública*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Open Government Partnership (2022). *Guía para Planes de Acción Parlamentarios de OGP*. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/05/Gui%CC%81a-de-.pdf>

Manual para la Territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2020) *Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales*. Recuperado de <https://www.odsargentina.gob.ar>

Méndez Hernández, M. J. (2020). *Caja de herramientas de transparencia legislativa: Conceptos, instrumentos de trabajo y buenas prácticas*. EUROsociAL+, ParlAmericas. Recuperado de [https://parlamerica.org/uploads/documents/Transparency\\_Access\\_SPA.pdf](https://parlamerica.org/uploads/documents/Transparency_Access_SPA.pdf)

Pérez Bourbon, H. (2007). *Manual de Técnica Legislativa* (1ª ed.). Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS).

Piana, R. S. y Amosa, F. M. (2018). *El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires: Aspectos normativos y jurisprudenciales*. Buenos Aires: UNLP.

Poder Ciudadano & Ruido (2024). *Transparencia en las legislaturas. Relevamiento en los 24 estados subnacionales. Legislaturas secretas: casi 90% de las provincias ocultan datos sobre personal o uso de fondos.* Recuperado de <https://elruido.org/transparencia-legislaturas-provinciales-argentina/> y <https://elruido.org/legislaturas-secretas-provincias-corrupcion/>

Spano Tardivo, P. (2016). *El principio de transparencia de la gestión pública en el buen gobierno y la buena administración.* Universidad Nacional del Litoral.

Svetaz, M. A. (2023). *Democracia y teoría de la legislación.* Ponencia presentada en el Segundo Taller Internacional de Académicos Parlamentarios, Legislatura CABA.