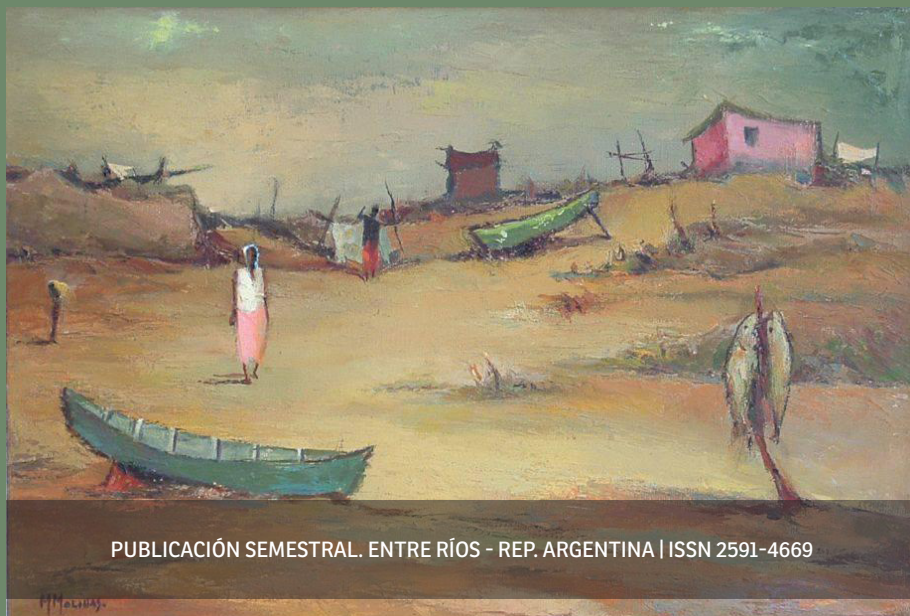


EJES



de **ECONOMÍA**
y **SOCIEDAD**



EJES 
de **ECONOMÍA**
y **SOCIEDAD**

Año 3 Nro. 4
julio/diciembre 2019

Publicación semestral. Entre Ríos - Rep. Argentina

ISSN 2591-4669

Revista Ejes de Economía y Sociedad
Urquiza 552 (E3100FEN) Paraná, Entre Ríos,
Argentina

Contacto:

revistaejes@fceco.uner.edu.ar

[Http://www.fceco.uner.edu.ar/index.php/free-extensions/revista](http://www.fceco.uner.edu.ar/index.php/free-extensions/revista)

PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

En esta oportunidad tenemos el agrado de poner a disposición de la comunidad académica y el público en general el cuarto número de la Revista "Ejes de Economía y Sociedad", publicación semestral de la Facultad de Ciencias Económicas. Nuevamente, se trata de promover la difusión de investigaciones llevadas a cabo por docentes de la casa y/o de otras instituciones, con el fin de contribuir a la reflexión científica sobre temas de interés socio-productivos, estimular el debate de tales problemáticas y fomentar el intercambio y la participación con múltiples entidades del ámbito público y/o privado.

Como se puede apreciar en esta edición, la revista ofrece una amplia diversidad temática, con dos artículos sobre la Asignación Universal por Hijo (AUH), un análisis de la formación del profesional en Ciencias Económicas en Brasil, presentado por el investigador Dimas de Oliveira Estevam, un trabajo sobre el sistema financiero en el régimen de acumulación, un ensayo sobre la cuestión de género y el mundo del trabajo y finalmente un abordaje novedoso sobre los sucesos de la llamada "Patagonia rebelde".

En este número, al igual que en los anteriores, la revista Ejes vuelve a poner de manifiesto la multiplicidad y pluralidad de miradas que la ha caracterizado desde su inicio, acorde con la apertura que demanda toda institución universitaria. El único requisito para la publicación es la rigurosidad académica, examinada mediante el procedimiento de doble ciego. Por ello, invitamos a los investigadores de la Argentina y de la región a que contribuyan con sus aportes y producciones, a fin de enriquecer el diálogo y la discusión académica, mecanismo necesario para la mejora permanente del conocimiento científico.

Cr. Eduardo Muani

Decano de La Facultad de Ciencias Económicas

Universidad Nacional de Entre Ríos

ACERCA DE LA REVISTA

La revista EJES de Economía y Sociedad (**EJES**) es una publicación de la Facultad de Ciencias Económicas (FCECO, sede Paraná) de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

Si bien uno de los principales intereses de la revista es la indagación sobre problemáticas referidas al pasado, presente y futuro de la economía y de la sociedad, su objetivo es la difusión de investigaciones científicas sobre temáticas más generales, en los campos de las ciencias sociales y humanidades.

La revista publica trabajos originales e inéditos, efectuados a partir de técnicas específicas o a partir de mecanismos interdisciplinarios, pretendiendo explícitamente estimular el debate y las interacciones e intersecciones teórico-metodológicas.

Los contenidos de la revista, con acceso libre e inmediato, están destinados a los miembros de la comunidad científica, pero también a un público masivo, partiendo del principio de democratización e intercambio del conocimiento como contribución no solo a la dinámica intelectual en particular, sino a la social en general.

POLÍTICA DE SECCIONES

La revista **EJES** publica Artículos evaluados por pares, en los que se reflejan resultados de investigaciones avanzadas o concluidas. La revista también publica Contribuciones y avances evaluados por el comité académico, donde se presentan avances de investigaciones en marcha, reflexiones o contribuciones sobre una problemática, críticas bibliográficas, ensayos, informes coyuntura, entrevistas. Finalmente la revista también publica Reseñas de libros, evaluadas por el comité académico.

PROCESO DE EVALUACIÓN POR PARES

La convocatoria para la presentación de artículos para la revista **EJES** es permanente. Todos los trabajos son sometidos a un sistema doble ciego (blind peer review) de evaluación por parte de dos integrantes del Comité científico, que opinan sobre la calidad y pertinencia de los trabajos propuestos y recomiendan su aceptación o rechazo.

FRECUENCIA DE PUBLICACIÓN

La revista **EJES** tiene, una periodicidad semestral, es decir que publica 2 números por año (enero-junio / julio-diciembre). Publica en forma continua y la convocatoria para presentación de trabajos es permanente.

POLÍTICA DE ACCESO ABIERTO

La revista **EJES** provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de gratuidad al acceso de los resultados de la investigación, lo cual fomenta un mayor

intercambio de conocimiento global. En resumen, la Revista es de acceso abierto (Open Access) y se encuentra bajo licencia de Creative Commons.

POLÍTICA DE PRESERVACIÓN DIGITAL

La revista **EjES** utiliza el sistema LOCKSS para crear un sistema de almacenamiento distribuido entre las bibliotecas participantes y permite la creación de archivos permanentes en la revista con fines de conservación y restauración.

ASPECTOS ÉTICOS

La revista **EjES** adhiere a normas éticas que aseguren la integridad en la publicación de los artículos, promoviendo una conducta ética en todos los participantes del proceso editorial (lectores, autores, revisores, editores, etc.).

Todos los trabajos son sometidos a un sistema doble ciego de evaluación por parte de dos asesores externos que opinan sobre la calidad y pertinencia de los trabajos propuestos y recomiendan su aceptación o rechazo. Esta modalidad imposibilita la discriminación de autores/as por su categoría académica o profesional, por su origen geográfico y/o por su género.

La revista **EjES** entiende que el proceso editorial debe ser transparente y justo, motivo por el cual adhiere a los principios y políticas que permitan asegurar una conducta ética y equitativa para las partes implicadas. Estos principios y políticas se inspiran en las normas y códigos de ética establecidos por el Committee on Publication Ethics (Code of Conduct and Best Practices Guidelines for Journals Editors, COPE) y por el International Committee of Medical Journal Editors (ICJME).

STAFF

DIRECTOR: Dr. José Mateo

SECRETARIO EJECUTIVO: Dr. Ignacio Trucco

SECRETARIO DE REDACCIÓN: Dr. Maximiliano Camarda

COMITÉ ACADÉMICO:

Lic. Néstor Domínguez

Dr. Manuel Cavia

Cr. Carlos Retamar

Cr. Eduardo Muani

Cr. José Pérez

Prof. Silvia Padró

Mg. Germán Orsini

Dra. Elena Albornóz

Cr. Andrés Sabella

Prof. Marino Schneeberger

Mg. Alina Francisconi

REVISIÓN DE ESTILO: María José Hernández Ross

REVISIÓN DE INGLÉS: Malén Mateo Canedo

REVISIÓN EN PORTUGUÉS: Ismael Gonçalves Alves

ILUSTRACIÓN DE TAPA: Obra de Matías Molina

COMITÉ CIENTÍFICO:

Alegret, Joan-Lluis (Universita de Girona – Catalunya)
 Barbei, Alejandro (Universidad nacional de La Plata)
 Boyer, Robert (École de Hautes Études en Sciences Sociales –EHESS– Francia)
 Buchieri, Flavio (Universidad de Villa María-UNER)
 Di Filippo, Armando (CEPAL, Santiago de Chile)
 Ganem, Javier (Universidad Nacional de Rosario)
 Goularti Filho, Alcides (CNPq-Universidade do Extremo Sul Catarinense-Brasil)
 Gutman, Graciela (CEUR-CONICET)
 Krieger, Mario (Universidad de Buenos Aires)
 Larocca, Héctor (Universidad de Buenos Aires)
 Lepratte, Leandro (Universidad Tecnológica Nacional)
 Munizaga, Claudio Aguirre (Universidad de Tarapacá - Chile)
 Méndez, Fernanda (Universidad Nacional de Rosario)
 Miotti, Luis (Université Paris Nord 13)
 Nieto, Alejandro Agustín (CONICET-Universidad Nacional de Mar del Plata)
 Porta, Fernando (Universidad Nacional de Quilmes)
 Rapoport, Mario (Universidad de Buenos Aires)
 Riela, Alberto (UDELAR)
 Rofman, Alejandro (Universidad de Buenos Aires-CEUR-CONICET)
 Siede, Mario (Universidad Nacional de Entre Ríos)
 Trachitte, María (Universidad Nacional de Entre Ríos)
 Viegas, Juan Carlos (Universidad de Buenos Aires)

INDICE

Presentación institucional. Cr Eduardo Muani	5
Introducción. Dr. José Mateo	13
Artículos	16
La formación del profesional en Ciencias Económicas en Brasil Dimas de Oliveira Estevam	17- 36
A formação do profissional em Ciências Econômicas no Brasil Dimas de Oliveira Estevam	37 - 55
"Muñecas bravas en un nido de ratas". Notas sobre las representaciones masculinas y el protagonismo femenino en las luchas gremiales de la industria del pescado. Guillermina Laitano y Agustín Nieto	56 - 80
El Programa Asignación Universal por Hijo. Objetivos, cobertura e impactos en la población entre los años 2009-2016 Mariana Heredia, Graciela Mingo, Gabriel Weidmann	81 - 101
La Patagonia Rebelde en el Noreste de Santa Cruz. Nuevos estudios a partir del manuscrito inédito de un peón rural. Miguel Ángel Zubimendy y Patricia Sampaoli	102 - 122
El rol del sistema financiero argentino en los subregímenes. Una caracterización reciente Pablo David	123 - 142
Asignación Universal por Hijo: un estudio desde el enfoque del ciclo de la política pública por Stefanía D'iorio	143 - 166

RESEÑAS DE LIBROS

Ferreira, Silvana (2018) El peronismo denunciado. Antiperonismo, corrupción y comisiones investigadoras durante el golpe de 1955. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Grupo Editor Universitario; Mar del Plata, Eudem. Editorial de la Universidad Nacional de mar del Plata, 2018. Pp. 118.

Martina Ferro Piérola

169 - 170

Adrián Ascolani y Miguel Catalá (2017). Humberto Volando. El líder agrario. Argentina 1964-1996. Buenos Aires, Ediciones CICCUS. 336 pp. ISBN 978-987-693-725-2

Néstor Serfaty

171 - 174

Domingo Felipe Cavallo y Sonia Cavallo Runde (2018). Historia Económica de la Argentina. Buenos Aires, El Ateneo (492 páginas).

Leandro Rodríguez

175 - 177

Normas para autores y evaluadores

176

INTRODUCCIÓN

Con orgullo y satisfacción, como es habitual, ponemos este nuevo ejemplar de EJES a la consideración de los lectores.

Si bien consideramos que los trabajos valen por sí mismos y el acceso abierto permite compartirlos y ponerlos al alcance de todos, la estandarización del trabajo científico según pautas cuantitativas obliga a que las publicaciones figuren indizadas en bases de datos que supuestamente evalúan su calidad. Es por eso y en virtud de no perjudicar a nuestros colaboradores hemos iniciado por Latindex y estamos en proceso de incorporar nuestra revista a otras.

La decisión editorial de nutrir a nuestra publicación con un 50% de trabajos del ámbito entrerriano y el otro 50% de colaboradores externos ha sido mantenida en es número a efectos de estimular a los investigadores locales en una provincia que adeuda reflexiones sobre sí misma.

En este número Dimas de Oliveira Estevam nos presenta "La formación del profesional en Ciencias Económicas en Brasil", cuya profesión fue reglamentada por la ley en 1951, la cual designa el ejercicio profesional de economista a bachilleres en Ciencias Económicas. El artículo analiza aspectos generales de la trayectoria de la formación profesional del economista en Brasil basado en fuentes bibliográficas y documentales. El autor muestra los cambios en la formación profesional del economista, en su trayectoria, y una continua caída de la demanda y de cursos de Ciencias Económicas en ese País.

"El Programa Asignación Universal por Hijo. Objetivos, cobertura e impactos en la población entre los años 2009-2016" de Graciela Mingo, Mariana Heredia y Gabriel Weidman realiza un análisis descriptivo del programa Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina, y se adiciona un ejercicio utilizando el estimador de diferencias a partir de los microdatos del Observatorio Social de la Universidad Nacional del Litoral en la ciudad de Santa Fe en el periodo 2009-2012. La evidencia les permite a los autores afirmar que el programa ha otorgado mejores condiciones de vida en algunos sectores de la población, sin generarles incentivos negativos en las decisiones relacionadas al mercado laboral.

Sobre la misma problemática, Stefania D'Iorio analiza la AUH desde el enfoque del ciclo de las políticas públicas en "Asignación Universal por Hijo: un estudio desde el enfoque del ciclo de la política pública". Para las fases iniciales utilizó una metodología de análisis documental, mientras que para la evaluación de sus principales resultados uno cuantitativo. Concluye que la AUH ha permitido avanzar en lo que respecta al concepto de política social y de protección social, así como con la institucionalización real de la universalidad de derechos una disminución en los guarismos de pobreza, indigencia y desigualdad a partir de su implementación.

Pablo David, en "El rol del sistema financiero argentino en los subregímenes. Una caracterización reciente" intenta comprender el lugar y la relevancia del sistema financiero argentino evitando considerarlo simplemente como un mercado que actúa asignando precio y cantidades, si no, por el contrario, como una institución que articula un régimen de acumulación. A partir de la Teoría de la Regulación (TR) analiza la dinámica económica reciente caracterizándola por etapas o subregímenes de desarrollo. Esto le permite construir un modelo endógeno y dinámico para analizar dicha problemática y admite distinguir en él distintos niveles de análisis y variaciones coyunturales y estructurales

Sexo y género en el mundo del trabajo es el ensayo que nos proponen Guillermina Laitano y Agustín Nieto en el artículo «Muñecas bravas en un nido de ratas». Notas sobre las representaciones masculinas y el protagonismo femenino en las luchas gremiales de la industria del pescado». En él abordan la complejidad de la configuración social que damos en llamar “clase obrera” desde una perspectiva de análisis generizada. Desde la pluri-identidad de género y de sexo en las configuraciones clasistas muestran una frontera porosa pero irreductible entre un “elxs” y un “nosotrxs”, habilitando un territorio social de comunión que lxs autorxs denominan “comunidad”, habitada por tensiones irreductibles, siendo el clivaje de género una de las más conflictivas, aunque no la única. El texto se centra en las representaciones masculinas de lo femenino en la comunidad obrera del pescado, por un lado, y en el protagonismo que las mujeres de la comunidad obrera del pescado en Mar del Plata.

Finalmente, en “La Patagonia rebelde en el noreste de Santa Cruz. Nuevos Estudios a partir del manuscrito inédito de un peón rural” Miguel Ángel Zubimendi y Patricia Sampaoi nos presentan a partir de un manuscrito inédito de un peón rural que participó de la huelga rural ocurrida en el noreste del territorio Santa Cruz en el año 1921. A partir de él realiza una reconstrucción de la secuencia espacio-temporal a partir de la memoria del autor que quedó plasmada en su relato, con el fin de contrastar lo expuesto con fuentes independientes y discutir su verosimilitud. Se analiza también el aporte que este relato manuscrito brinda para ampliar el conocimiento que tenemos de esta huelga.

Acompañan este número tres reseñas de libros. El peronismo denunciado. Antiperonismo, corrupción y comisiones investigadoras durante el golpe de 1955 de Silvana Ferreyra 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Grupo Editor Universitario; Mar del Plata, por Martina Ferro Piérola; Humberto Volando. El líder agrario. Argentina 1964-1996 de Adrián Ascolani y Miguel Catalá por Néstor Serfaty e Historia Económica de la Argentina de Domingo Felipe Cavallo y Sonia Cavallo Runde por Leandro Rodríguez.

José Mateo, Paraná, 4 de junio de 2019

EJES 
ARTÍCULOS

LA FORMACIÓN DEL PROFESIONAL EN CIENCIAS ECONÓMICAS EN BRASIL

Professional training in Economic Sciences in Brazil

por Dimas de Oliveira Estevam

Dimas de Oliveira Estevam: UNESCO –
doe@unesco.net

RESUMEN

El presente artículo tiene por base la exposición del autor en la II Jornada Internacional de Prácticas Profesionales en Ciencias Económicas (JIPPCE), organizada por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Paraná. La conferencia fue relativa a la formación del profesional en Economía en Brasil, cuya profesión fue reglamentada por la ley no 1.411/1951, la cual designa el ejercicio profesional de economista a bachilleres en Ciencias Económicas. Objetivamente, el artículo analiza aspectos generales de la trayectoria de la formación profesional del economista en Brasil. El procedimiento metodológico, en la pesquisa, se basó en fuentes bibliográficas y documentales, con la descripción de las informaciones recogidas. El resultado presenta mudanzas en la formación profesional del economista, en su trayectoria, con caída continua de la demanda y de cursos de Ciencias Económicas en el País.

Palabras clave: Economista; Ciencias Económicas; Formación Profesional; Cursos.

SUMMARY

This article is based on the author's presentation at the II International Conference on Professional Practices in Economic Sciences (JIPPCE), organized by the Faculty of Economic Sciences of the National University of Entre Ríos (UNER), Paraná. The conference was related to the formation of the professional in Economics in Brazil, whose profession was regulated by law no. 1,411/1951, which designates the professional practice of economist to bachelors in Economic Sciences. Objectively, the article analyzes general aspects of the

trajectory of the economist's professional training in Brazil. The methodological procedure, in the research, was based on bibliographic and documentary sources, with the description of the information collected. The result presents changes in the professional training of the economist, in his trajectory, with continuous fall of the demand and of courses of Economic Sciences in the Country.

Key words: Economist; Economic Sciences; Vocational Training; Courses.

Recibido: 10 de abril de 2019
Aceptado: 10 de mayo de 2019

NOTAS PRELIMINARES

La enseñanza de economía, en Brasil, no siguió un camino propio. Su trayectoria está relacionada a otros cursos. De forma sintética, se puede dividir esa etapa inicial en tres fases: la primera, vinculada a las técnicas comerciales, seguida de los cursos de Derecho y, después, de Ingeniería. Desde el inicio, cada segmento de enseñanza era dirigido a un público distinto: abogados e ingenieros seguían las carreras de nivel superior, más valorizadas, cuya demanda provenía de las clases más pudientes. En cambio, los vinculados a las técnicas comerciales, ocupaban funciones intermediarias y menos valorizadas (Sansón y Nicolau, 2007).

El primer curso de técnicas comerciales fue creado con la llegada de la familia real portuguesa al Brasil, en 1808, y fue denominado "Aula de Economía Política". Se trataba de un curso con un nivel un poco por encima del que se denomina actualmente Enseñanza Primaria, con el objetivo de preparar guarda libros (contadores), empleados de comercio y funcionarios públicos ligados al comercio exterior. La enseñanza de técnicas comerciales era hecha en tiempo parcial, generalmente por la noche.

Según Sansón y Nicolau (2007), a partir de 1827, con la creación de facultades en Olinda (Pernambuco) y en la ciudad de San Pablo, la disciplina de Economía Política pasó a hacer parte del currículo de Derecho, y algunos egresados de esas escuelas pasaron a ser denominados "abogados- economistas", dominando, por un largo período, el pensamiento económico brasileño. En 1863, la enseñanza de Economía comenzó a formar parte de las currículas de los cursos de Ingeniería, y los ingenieros-economistas también pasaron a tener influencia en el pensamiento económico del país,

especialmente en el final del siglo XIX y en el inicio del siglo XX. Todavía es común que los ingenieros actúen en áreas de la Economía, principalmente en el nivel de posgrado.

Grosso modo, esos fueron los orígenes de la enseñanza de Economía en Brasil hasta su formalización, que ocurrió solamente con la creación del primer Curso Superior en Economía en la década de 1930. Si bien 1909 es considerado el año de creación de la primera facultad de economía, con la instalación de la "Facultad de Ciencias Políticas y Económicas" de Rio de Janeiro, el reconocimiento oficial sólo ocurrió años más tarde, por medio del decreto no 17.329/1926 (Brasil, 1926), que homologó la enseñanza de Ciencias Económicas y Comerciales en el País. El decreto fue importante por contribuir en el avance del proceso de acreditación de la profesión del economista en Brasil.

Sin embargo, el primer curso de Ciencias Económicas integrado a una estructura universitaria surgió en 1946, con la creación del Curso de Economía en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del Brasil, posteriormente denominada Facultad de Economía y Administración, actual Instituto de Economía de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). En el momento de su creación, el currículo adoptado pasó a ser padrón en todo el país.

La profesión de Economista fue reglamentada por la ley no 1.411, del 13 de agosto de 1951 (Brasil, 1951), la cual designa el ejercicio profesional a los licenciados en Ciencias Económicas diplomados en el país. A partir de la promulgación de esa ley, el día 13 de agosto pasó a ser reconocido, nacionalmente, como el "Día del Economista". Objetivamente, el artículo analiza aspectos generales de la trayectoria de formación profesional del economista en Brasil.

Con relación a los procedimientos metodológicos, la investigación se basa en fuentes secundarias (bibliográficas y documentales) obtenidas por medio de materiales ya elaborados tales como libros, artículos científicos, revistas, documentos electrónicos, sitios oficiales, leyes, decretos y resoluciones, con descripción de las informaciones recopiladas.

El artículo se encuentra dividido en tres secciones. Además de esta parte introductoria, la sección dos aborda los aspectos generales de la formación del economista en Brasil, presenta los orígenes formales de la formación y las Nuevas Directrices Curriculares en vigor, como también los aspectos generales sobre la caída en la demanda de los Cursos de Economía. Cierra la sección abordando las transformaciones en el mundo del trabajo y las nuevas perspectivas para los economistas en la actualidad. La sección tres presenta aspectos generales del Curso de Ciencias Económicas de la Unesc. Por último, las consideraciones finales y las referencias.

ASPECTOS GENERALES DE LA FORMACIÓN DEL ECONOMISTA

El origen de la enseñanza de Economía, en el Brasil, ha recorrido una larga trayectoria iniciada en 1808 hasta llegar al modelo institucionalizado en curso actual. Los cursos de Ciencias Económicas tuvieron, en sus orígenes, bases distintas, principalmente vinculadas a los cursos de Derecho e Ingeniería. Esto parece representar un caso peculiar en la formación del economista en comparación a otros países. No obstante, tal distinción es más profunda y compleja. Está en el propio origen de la teoría económica como ciencia.

Adam Smith es considerado el formulador de la teoría económica moderna.

Sen (1999) ha recorrido las ideas de Smith para comprender las causas del empobrecimiento de la enseñanza de Ciencias Económicas en la actualidad, a nivel mundial. Para el autor, en Adam Smith, la economía tuvo dos orígenes, ambos relacionados con la política. Sí, bien diferentes: por un lado, la "ética" y, por otro, la "ingeniería".

El abordaje de la "ingeniería", fue caracterizado por el hecho de focalizar en cuestiones logísticas, de números y cálculos y no en los fines fundamentales de promover "el bien estar". En el tema ética, para Sen (1999), la economía se alejó de su compromiso con el ético (político).

El primer origen (ética) remonta a Aristóteles, según Sen (1999), teniendo como exponentes modernos a Adam Smith, John Stuart Mill y Karl Marx. La otra, se centra en la descripción mecánica de las relaciones sociales, fundadas en los aspectos logísticos. Esa línea tiene como principales representantes a William Petty, François Quesnay, David Ricardo y Léon Walras. En esa perspectiva, el comportamiento humano es basado en motivos simples y de fácil caracterización. Ese abordaje se tornó dominante en la economía del siglo XX. Consecuentemente, los análisis económicos de la ética fueron debilitados.

Las cuestiones económicas no son apenas de practicidad y eficiencia, sino también de justicia y moralidad. Los preceptos éticos no son sólo de valor e intenciones generosas, sino también de lógica y viabilidad. Lo sorprendente no es que la teoría económica y la reflexión ética vuelvan a caminar juntas, sino cómo permanecieron separadas por tanto tiempo. Si la economía desconectada de la ética es ciega, la ética desconectada de la economía es vacía (Sen, 1999).

Por lo tanto, la economía se dedica a

cuestiones colectivas. Por eso, es una rama de la política (ética). Para el autor (1999), esto es de importancia fundamental en el estudio de la economía. Por un lado, se tienen las cuestiones de la motivación humana, esto es, la cuestión ética: "¿Cómo debemos vivir?". Por otro, la realización social, evaluación extremadamente ética. El abordaje de la "ingeniería" (por ejemplo, la teoría neoclásica) es caracterizado por preocuparse de las cuestiones logísticas, enfocadas en encontrar medios para alcanzar determinados fines. Para Sen (1999), el distanciamiento de los dos orígenes empobreció a la economía moderna y contribuyó a un "carácter no ético", aún con la economía debiendo gran parte de su trayectoria a la filosofía moral.

Se puede afirmar que la dimensión ética, en la economía moderna, fue siendo reducida en su trayectoria, no solo perdiendo espacio y relevancia, sino también causando problemas prácticos en el estudio económico, como en el caso de las metodologías: la metodología denominada "economía positiva" no sólo prescindió del análisis económico normativo, sino también tuvo el efecto de dejar de lado una variedad de consideraciones éticas complejas que afectan al comportamiento humano real y que, desde el punto de vista de los economistas que estudian ese comportamiento, son primordialmente hechos y no juicios normativos (Sen, 1999).

Así, la "economía positiva", corriente dominante en el pensamiento económico, preconiza que la economía es una ciencia positiva. Según Robinson (1979), a pesar de que esos economistas reconocen la existencia de una economía normativa, consideran que ella todavía no alcanzó la madurez del pensamiento positivo debido a su apego a las consideraciones morales (éticas). De allí, la dificultad de diálogo entre esas metodologías (corrientes) y el distanciamiento entre ética y logística.

Sin embargo, el retorno a las concepciones de Smith sobre los dos orígenes de la economía tiene mucho para contribuir a la comprensión de la enseñanza de la economía en la actualidad. Sen no sólo reconoce el empobrecimiento y el distanciamiento creciente entre economía y ética. Además, identifica la contribución del abordaje de la ingeniería (logística) en las pesquisas económicas al realizar soluciones de innumerables problemas técnicos y teóricos. El autor no descarta la importancia de la ingeniería. Lo que él busca es demostrar cómo la economía "nació" por medio de sus dos orígenes, los cuales, juntos, podrían tornarse más productivos. Para Sen (1999), la relación entre ética y economía es indisoluble, pero reconoce la pérdida del lado ético y suaviza sus críticas al sugerir los beneficios para la ética de los métodos de la "ingeniería" económica para avanzar en sus trabajos. La ética podría ganar con raciocinios del tipo comúnmente usado en economía (Sen, 1999).

Resumiendo, en la perspectiva de Sen, la economía moderna tuvo esos orígenes (ética e ingeniería), y el distanciamiento entre las dos produjo un carácter no ético en la economía. Esa constatación de que las investigaciones en el abordaje de la "ingeniería" no sólo ganó mayor relevancia sino también, en cierto sentido, excluyeron el carácter ético de las cuestiones del comportamiento humano real. Esto muestra que la subjetividad humana quedó reducida a números y fórmulas matemáticas. Según Assis y Doria (2011), la matemática se convirtió en un medio para establecer la autoridad y dar a sus formuladores una superioridad política. Espantoso es el silencio por parte de gran parte de la comunidad académica sobre la cuestión. No obstante, el mayor peligro de las ciencias económicas no está en la resistencia a la utilización de cálculos, sino en el abuso de lo que se puede hacer con

los números.

LA FORMACIÓN DEL ECONOMISTA EN BRASIL

Antes de que Sen lanzara su obra "Sobre ética y economía", Celso Furtado (1961), en Brasil, ya había percibido que el estudiante de economía enfrentaba graves dificultades en su aprendizaje. Eso, según Furtado (1961), era debido a las teorías enseñadas en las universidades que estaban distantes de la realidad brasileña. La enseñanza estaba siendo realizada con simplificaciones muchas veces dictadas por la conveniencia del uso de ciertas técnicas de análisis. Para el autor (1961), no se debe olvidar que cuando se analiza la realidad, se adopta una técnica de análisis preexistente a la elección del objeto analizado. Con eso, se aleja de la realidad, como si pudiésemos avanzar apenas por los caminos abiertos por el análisis del cálculo diferencial, de la estadística y de la econometría.

Con la formación muy abstracta, según Furtado (1961), el economista, al confrontarse con el mundo real, se siente frustrado cuando percibe que es más importante comprender las limitaciones de naturaleza administrativa y fiscal en una empresa, que conocer los sutiles caprichos de la posición de equilibrio de una firma teórica. Para hacer un buen estudio de mercado, es más necesario saber trabajar con la imaginación, base de datos e informaciones indirectas, que con las refinadas técnicas de análisis. Si el economista optase por trabajar en el sector público, la desorientación podrá ser todavía mayor. En ese caso, descubrirá que casi todo lo que aprendió es casi totalmente inútil y a lo que es útil lo dejó de aprender. Para el autor (1961), esa sería la llave para entender el problema de la formación en el país.

No obstante, Furtado admite que no es tarea fácil dar ese paso decisivo desde el campo de las doctrinas (terreno de la lógica) hacia el campo de las teorías científicas (eficacia explicativa) en un país en desarrollo, como Brasil. Según el autor (1961), al hablar de doctrina, se está refiriendo a un prototipo ideal, al paso que la teoría científica dice respecto a una determinada realidad. Lo que ha ocurrido en la enseñanza de economía es que una teoría formulada para explicar una realidad dada, con límites en el tiempo y en el espacio, es transformada en doctrina con carácter universal. Por ejemplo, una teoría desarrollada para explicar la balanza de pagos de un país, cuando es universalizada, se transforma en mera doctrina, que puede servir para justificar determinadas políticas, pero no para explicar indiscriminadamente la realidad de cualquier país.

En ese sentido, para el autor (1961), las teorías económicas sufren de doble debilidad: la primera respecta a las hipótesis explicativas formuladas a partir de modelos simplificados de la aplicación de técnicas de análisis. Sin embargo, esa primera dificultad viene siendo superada por medio de mayor acceso a informaciones, en el desarrollo de nuevas técnicas de análisis. La segunda es específica de cómo la economía es enseñada en el Brasil. Las teorías económicas de mayor aceptación tienen su raíz formulada para explicar el comportamiento de estructuras económicas desarrolladas. Por eso, no tiene eficacia explicativa substancial para nuestra realidad. Aún no existe un cuerpo de teorías elaboradas para explicar directamente el comportamiento de una economía en desarrollo, por eso no es sorprendente que el estudiante de economía salga de la universidad con dudas y perplejidades al enfrentar el mundo real.

Otro economista brasileño, Simonsen

(1966), de corriente distinta a la de Furtado, también describió las dificultades en la formación del economista en el Brasil. Para el autor (1966), los economistas salen de las facultades con ciertas deficiencias en la formación. Así, de modo general, el autor apunta las más frecuentes: falta de conocimiento básico en matemáticas y estadística; dificultad de raciocinio lógico y falta de entendimiento del método científico; conocimiento desintegrado de análisis económico (muchas facultades enseñan ideas vagas sobre economía, como consecuencia, los economistas presentan dificultades para utilizar conceptos en problemas prácticos); falta de información institucional (buena parte de los egresados en economía salen de las escuelas sin conocer el funcionamiento de los instrumentos de política económica adoptados en el País).

Como se percibe, fueron expuestos algunos de los principales problemas en la formación del economista en Brasil. A continuación, se presentan los orígenes formales de la enseñanza de economía en Brasil.

LOS ORÍGENES FORMALES DE LA ENSEÑANZA DE ECONOMÍA EN BRASIL

La trayectoria de la formación de economistas y de enseñanza de economía en el Brasil, según Castro (1991), aunque remonte al inicio del siglo XIX, su origen ocurrió con la creación del primer curso superior en economía en la década de 1930. No obstante, el embrión de los cursos de economía en Brasil está vinculado a las disciplinas de economía creadas en los cursos de derecho e ingeniería, en especial, en la enseñanza técnico comercial. Los cursos técnicos no formaban licenciados. Eran esencialmente prácticos, con conocimientos en contabilidad, derecho

mercantil y nociones de economía política aplicada al comercio y a la industria. Los primeros cursos superiores en economía fueron gestados en las disciplinas de los cursos creados en el siglo XIX.

Es atribuido al Visconde de Cairú (José da Silva Lisboa) el título de "primer economista" brasileño, por ser el introductor de la Economía Política y del liberalismo económico en el país. Los estudios del comercio tuvieron sus pasos iniciales en su libro "Principios de derecho mercantil", publicado en el año 1801 en Lisboa. Fue la primera obra publicada sobre economía política en portugués. En 1804, según Castro (1991), Cairú publicó "Principios de economía política" y también es atribuida a él la autoría de la apertura de los puertos brasileños en 1808.

Antes de la creación oficial de los cursos de graduación en economía, en Brasil, se debe frisar la creación de la enseñanza comercial y de economía, lanzada en 1808 con la llegada de la Familia Real Portuguesa al Brasil. El marco inicial de la evolución de la enseñanza de economía fue la institución formal de las "clases de comercio", cuya enseñanza de economía pasó a ser más valorizada después de la llegada del Visconde de Cairú¹. Esas formas de enseñanza fueron usadas durante el Imperio y atendían a los negocios públicos y privados. Reflejaba la preocupación de la Corona Portuguesa por modernizar ese sector económico (Castro, 1991).

La creación de la referida disciplina fue la primera manifestación de la enseñanza de economía en Brasil. En 1809, esas clases de comercio fueron denominadas "clases prácticas", dando inicio oficialmente a la enseñanza comercial en Brasil. En Portugal, estas fueron creadas por el Marqués de Pombal, con el objetivo de

¹ Aunque Cairú no haya impartido, tuvo su promoción al cargo de diputado del Superior Tribunal de la Junta del Comercio (Castro, 1991).

formar jóvenes en temas mercantiles con conocimiento comercial, económico y financiero (Castro, 1991).

A partir de la década de 1830, según el autor (1991), el gobierno imperial, por medio de decretos, aprobó y modificó las condiciones de oferta de esas clases. En 1846 ocurrió la inclusión de una disciplina de economía política en las clases de comercio. La reforma de la enseñanza comercial de 1856 incluyó en la estructura curricular las disciplinas de derecho mercantil, economía política con aplicación al comercio e industria y estadística comercial. El Decreto de 1856 instituyó el Instituto Comercial de Rio de Janeiro, precursor de la academia de comercio. Para Castro (2001), ese decreto debe ser considerado el de la creación de la enseñanza superior de Comercio, culminando, más tarde, con los primeros diplomados en Ciencias Económicas.

En 1861, fue realizada la tercera reforma en la enseñanza comercial, ampliándose en el curso profesional el abanico de disciplinas relacionadas con la Economía (matemática; escrituración mercantil y legislación de hacienda; geografía y estadística comercial; derecho comercial y economía política). En 1880, el Decreto 7.679 estableció que la enseñanza comercial debería contener 25% de las disciplinas totales en cada una de las áreas de Contabilidad, Economía Política, Geografía Económica y Ciencias Jurídicas (énfasis en Derecho Comercial) (Castro, 1991).

Aún refiriéndose al siglo XIX, el autor destaca las disciplinas de economía dictadas en los cursos de derecho e ingeniería. Según Castro (1991), el Decreto de 09/01/1825 tornó a la disciplina de Economía Política obligatoria en los cursos de derecho de San Pablo y Olinda en los primeros años seguidos a la independencia de Brasil. La enmienda contenía obras de Smith,

Malthus, Ricardo, Sismondi, entre otros. En los cursos de ingeniería, constituidos en 1873, las disciplinas estaban volcadas a aspectos instrumentales, en el campo de las finanzas y de la organización industrial. Esos dos cursos formaron los primeros economistas brasileños (Castro, 1991).

En 1919, mientras tanto, fue creada definitivamente la primera facultad de economía de Brasil: la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de Rio de Janeiro. Aún sin el reconocimiento oficial del Estado, recién en 1926 el curso fue reconocido y los egresados pasaron a recibir el título de "graduado en Ciencias Económicas y Comerciales". Se resalta que el graduado no recibía el título de licenciado, el cual era concedido solamente a concluyentes de los cursos de medicina, ingeniería y derecho (Castro, 1991).

En 1931, fue creado el Consejo Nacional de Educación (CNE). Consecuentemente, fue instituido el Estatuto de las Universidades Brasileñas. Con los cambios, fue creada la Facultad Nacional de Ciencias Económicas de la Universidad de Brasil en el año de 1945. En relación a la currícula de economía, la primera normativa fue publicada por medio del Decreto no 20.158, de 30/06/1931. Esa determinación legal modificó profundamente la currícula de economía, creada en 1931, e integró definitivamente el curso de Ciencias Económicas al sistema universitario brasileño (Sanson; Nicolau, 2007).

El primer currículo mínimo de economía era compuesto, en gran parte, por disciplinas volcadas a las áreas jurídicas, financiera, contable y administrativa, integradas por materias de economía política, geografía económica, historia económica y fuentes de la riqueza nacional, en un total de diecisiete. Si bien el currículo tenía un peso elevado de disciplinas de las áreas jurídicas, administración y contabilidad, había también gran número de disciplinas

de economía, que son obligatorias en la actualidad (Castro, 1991).

En ese período, la enseñanza de ciencias económicas no se desvinculó totalmente de sus orígenes y de las profesiones afines (contador y administrador). Era común el predominio de técnicos comerciales en los primeros grupos debido a que el origen de parte de los profesores eran licenciatura en derecho e ingeniería. A partir de 1962, se concretizó la separación entre economía, contabilidad y actuarial, mediante informes y resoluciones específicos del Consejo Federal de Educación (CFE), ya en la vigencia de la Ley de Directrices y Bases (LDB). Entre las características relevantes del currículo mínimo de 1962 está la separación del ciclo básico y del ciclo de formación profesional y la división entre las materias con características económicas y las accesorias (Castro, 1991). La duración del curso fue fijada en cuatro años y la carga horaria mínima fue reglamentada, en 1965, por el Ministerio de la Educación (Sanson; Nicolau, 2007).

Ese currículo estuvo en vigencia hasta el año 1984, cuando el Consejo Federal de Educación (CFE) publicó la Resolución no 11/84, aprobando el nuevo currículo de economía (Ange, 2010). Las modificaciones contemplaron los debates sobre las características que debería tener el curso de economía en Brasil. Las Nuevas Directrices Curriculares de Economía fueron aprobadas por el Consejo Nacional de Educación (CNE) por medio de la Resolución no 4/2007, que mantuvo la estructura básica de 1984. La estructura actual de los cursos de economía fue instituida por las Directrices Curriculares Nacionales del Curso de Graduación en Ciencias Económicas, en nivel de licenciatura, a ser observada por las Instituciones de Educación Superior (IES) en su estructura curricular. La Resolución no 2/2007 del CNE definió la carga horaria

mínima de los cursos en 3.000 horas-clase y la duración mínima de cuatro años para integrar el currículo.

LA FORMACIÓN DEL ECONOMISTA Y LAS NUEVAS DIRECTRICES CURRICULARES

Con la aprobación de las Nuevas Directrices Curriculares, en 2007, se llegó al fin de un período de diez años de disputa entre el CNE y las entidades representativas de los cursos de economía y de los economistas. En esa pulseada entre los miembros de CNE y las entidades, estas defendían la propuesta de Directrices Curriculares sistematizadas por la Comisión de Especialistas en Economía, mientras que el CNE proponía alteraciones en la propuesta de la Comisión, como, por ejemplo, la eliminación de la monografía como componente curricular obligatorio y la reducción de la duración del curso a menos de cuatro años. Sin embargo, prevaleció la propuesta de la Comisión, que mantuvo los principios y directrices que orientaron el currículo desde 1984, con los ajustes acordados en los eventos de las entidades, en el sentido de atender a la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB) (Ange, 2010).

Las Nuevas Directrices propiciaron la flexibilización de los currículos, reservando cincuenta por ciento de la carga horaria para el currículo mínimo, que garantiza la formación del perfil profesional común del economista en el país, refrendando los contenidos curriculares establecidos en la Resolución no 11/1984. El otro 50% de la carga horaria es reservado para atender al perfil específico, de elección libre de cada IES (Ange, 2010). Así, queda garantizada a las Instituciones de Educación Superior (IES) la libertad para utilizar el otro 50% de la carga horaria de los cursos según sus proyectos pedagógicos, paradigmas teóricos preferenciales y peculiaridades

regionales, acorde a lo establecido en la Resolución no 2/2007 (Brasil, 2007a).

Las Nuevas Directrices orientan que en la elaboración del Proyecto Pedagógico del Curso de Graduación en Ciencias Económicas deberán ser observadas las siguientes exigencias: compromiso con el estudio de la realidad brasileña sin perjuicio de una sólida formación teórica, histórica e instrumental; pluralismo metodológico, en coherencia con el carácter plural de las ciencias económicas formadas por corrientes de pensamiento y paradigmas diversos; énfasis en las interrelaciones de los fenómenos económicos con el todo social en que se inserta; y énfasis en la formación de actitudes del sentido ético para el ejercicio profesional y para la responsabilidad social, indispensable al ejercicio futuro de la profesión, acorde a la Resolución no 4/2007 (BRASIL, 2007b).

El Art. 5° de la Resolución no 4/2007 (Brasil, 2007b), determina que los cursos de graduación en Ciencias Económicas deberán contemplar, en sus proyectos pedagógicos y en su organización curricular, contenidos que revelen interrelaciones con la realidad nacional e internacional, según una perspectiva histórica y contextualizada de los diferentes fenómenos relacionados con la economía, utilizando tecnologías innovadoras y que atiendan a los siguientes campos interrelacionados de formación: Contenidos de Formación General, que tienen por objetivo introducir el alumno al conocimiento de la ciencia económica y de otras ciencias sociales, abarcando también aspectos de la filosofía y de la ética (general y profesional), de la sociología, de la ciencia política y de los estudios básicos y propedéuticos de la administración, del derecho, de la contabilidad, de la matemática y de la estadística económica; Contenidos de Formación Teórico-Cuantitativa, que se direccionan a la formación profesional propiamente dicha,

englobando tópicos de estudios más avanzados de la matemática, la estadística, la econometría, la contabilidad social, la macroeconomía, la microeconomía, la economía internacional, la economía política, la economía del sector público, la economía monetaria y el desarrollo socioeconómico; Contenidos de Formación Histórica, que posibiliten al alumno construir una base cultural indispensable a la expresión de un posicionamiento reflexivo, crítico y comparativo, englobando la historia del pensamiento económico, la historia económica general, la formación económica del Brasil y la economía brasileña contemporánea; y Contenidos Teórico-Prácticos, abordando cuestiones prácticas necesarias a la preparación del graduado, compatibles con el perfil deseado del alumno, incluyendo actividades complementarias, monografía, técnicas de investigación en economía y, si fuera el caso, pasantía curricular supervisada. Esos contenidos deberán haber asegurado, en lo mínimo, el porcentual de 50% de la carga horaria total del curso, a ser distribuido de la siguiente forma: para la Formación General (10%), Formación Teórico-Cuantitativa (20%), Formación Histórica (10%) y Trabajo de Curso y las actividades académicas de formación en Metodología y Técnicas de la Pesquisa en Economía (10%), en conformidad con Resolución no 4/2007 (Brasil, 2007b).

Por las nuevas Directrices Curriculares, el bachiller en Ciencias Económicas debe presentar un perfil centrado en sólida formación general y con dominio técnico de los estudios relacionados con la formación teórico-cuantitativa y teórico-práctica, peculiares al curso, además de la visión histórica del pensamiento económico aplicada a la realidad brasileña y al contexto mundial, exigidas las siguientes premisas: una base cultural amplia, que posibilite el entendimiento de las cuestiones económicas en su contexto histórico-social; capacidad de toma de decisiones y de resolución de problemas en una realidad diversificada y en constante transformación; capacidad analítica; visión crítica y competencia para adquirir nuevos conocimientos; y dominio de las habilidades relativas a la efectiva comunicación y expresión oral y escrita, en conformidad con Resolución no 4/2007 (Brasil, 2007b).

En síntesis, los proyectos pedagógicos de los cursos de economía pueden definir un perfil específico que caracteriza y diferencia su curso, pero deben, también, garantizar una base técnico-científica común que garantice la identidad del economista brasileño.

ASPECTOS GENERALES SOBRE LA CAÍDA EN LA DEMANDA EN LOS CURSOS DE ECONOMÍA

En Brasil, el número de alumnos matriculados en los cursos de Ciencias Económicas ha presentado una constante tendencia de caída. Según datos del Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educativas Anísio Teixeira (Inep), de 1997 para 2017, el número de estudiantes

de Ciencias Económicas presentó una reducción de 21,4% en las matrículas, de 65.795 cayó para 51.472 alumnos en el período. En 1997, los estudiantes de Ciencias Económicas representaban 3,39% del total de estudiantes matriculados en enseñanza superior en el País. Ya en 2010, representaban 0,93% del total de las matrículas. Según los datos de la tabla 1, en 2017, había 178 Instituciones de Enseñanza Superior (IES) que ofertaban 234 cursos de economía en Brasil, con 51.472 matriculados. Sin embargo, apenas 11,2% (5.780) concluyeron el curso en Brasil.

Tabla 1: Datos Generales de los Cursos de Economía Presenciales y a Distancia en Brasil en 2017

Descripción	Total	Pública	Privada
Nº de Instituciones que ofrecen el Curso	178	76	102
Número de Cursos	234	119	115
Matrículas	51.472	31.784	19.688
Concluyentes	5.780	3.515	2.265

Fonte: Inep (2017) - Censo da Educação Superior.

Además de los problemas presentados en la formación del profesional en Economía, en el transcurso de este artículo, otras cuestiones son apuntadas por Fanaya (2007) para justificar la caída en la demanda, entre las cuales están las funciones asumidas por profesionales de otras áreas de formación. Esos profesionales tienen su formación complementada en cursos de especialización, en áreas de actuación de los economistas, siendo gran parte compuesta por ingenieros, administradores, abogados, contadores, entre otros. Además de eso, el autor apunta la omisión de los propios economistas cuando son invitados a identificarse profesionalmente; la mayoría de las veces, relacionan su especialización (doctorado, maestría o especialización) con la profesión.

Para el autor (2007), hay con eso un proceso de desintegración de la profesión, llevándola a ser considerada un sinónimo de ocupaciones o de cargos, tales como consultor, analista, conferencista, investigador, ejecutivo, director, entre otras. Las posibilidades de sustitución de la denominación son innumerables y variadas y, también, se verifica en carreras tradicionales como funcionario público, bancario, profesor, militar, auditor, entre otras. Frente a eso, la expresión "economista" es relegada a segundo plano (Fanaya, 2007).

Otras razones para el declive son apuntadas por Pinto y Oliveira (2010), al explicar la disminución de la demanda de estudiantes en Brasil, entre las cuales está el lenguaje utilizado por los propios economistas, que es poco comprensible para la opinión pública. Las personas no familiarizadas con las jergas económicas ("economês") tienen dificultad para entender los temas abordados por los economistas. Para complicar la comprensión del público, ellos creen desmesuradamente en modelos matemáticos para dar cuenta de las relaciones sociales y económicas, como si estas fuesen previsiblemente exactas, y como si la vida se redujese a números, tasas e índices. Esto demuestra la frialdad de las Ciencias Económicas, como ya ha sido destacado por Sen (1999), en el abandono de la ética por muchos profesionales y, como también referido por Furtado (1961), en el distanciamiento de la realidad. La economía debe buscar entender la sociedad en sus múltiples manifestaciones, principalmente en los aspectos socio-económicos.

Otras causas apuntadas para la demanda decreciente, según Pinto y Oliveira (2010), están en la poca familiaridad en aclarar el campo de actuación del economista. Muchas veces, no se es claro al explicar sobre el campo profesional, que puede

ser tanto en espacios de actividades públicas como privadas. Dada la amplitud de conocimientos sólidos que el curso provee, eso no se limita a datos técnicos y matemáticos, pero abarca toda una discusión de los procesos históricos, sociales y políticos.

Frente a la reducción en la demanda, resalta que, en el mundo actual de intensas mudanzas, cada vez más identificadas por las especialidades, en que el área de actuación profesional se va transformando rápidamente, ¿cuál será el espacio de actuación del economista en el futuro?

MUNDO EN TRANSFORMACIONES: ¿NUEVAS PERSPECTIVAS PARA LOS ECONOMISTAS?

Después presentar posibles causas de la disminución en la demanda de cursos de Ciencias Económicas en Brasil, en este momento se cuestiona sobre el futuro de la profesión del economista o sobre por qué camino se debe seguir. Esos cuestionamientos se deben a que se ha debatido mucho sobre el surgimiento de nuevas profesiones y el fin de otras. Por eso, es interesante indagar sobre las perspectivas o tendencias para el futuro profesional de Economía. El hecho es que, aún con el avance de la tecnología y de la inteligencia artificial, el futuro económico y social continuará incierto. Para França (2017), si en el mundo antiguo se consultaba el oráculo para conocer el mañana, en una sociedad cada vez más pautada por el dinero y por las inmensas transformaciones tecnológicas, los economistas deben continuar desempeñando su papel de oráculos e intérpretes de la realidad, en un mundo más informado, pero también con menos certezas.

De todos modos, intensos cambios en el mundo del trabajo han acaecido,

principalmente en términos de nuevas plataformas tecnológicas, nuevos mercados y nuevas formas de acceso a la información, las cuales traen consigo problemas vinculados a los aspectos económicos. De esa forma, el economista viene asumiendo posiciones relevantes en el área tecnológica al abordar problemas relativos a las decisiones o a la tarificación de anuncios, por ejemplo. Eso fue constatado en investigaciones realizadas en los EUA por Susan Athey (profesora de la Universidad de Stanford) y Michael Luca (profesor da Universidad de Harvard) (Silveira Jr., 2019).

Actualmente, según las pesquisas, las empresas más importantes del ramo de la tecnología han empleado cada vez más economistas. Esas empresas ya emplean más economistas que los mayores departamentos de Economía de las universidades norteamericanas. Ese crecimiento en la contratación de economistas ya está originando una nueva área de trabajo: la "economía de la digitalización", y una serie de nuevos tópicos de investigación que han surgido (Silveira Jr., 2019). El conjunto de habilidades aprendidas por el economista ha sido uno de los principales diferenciales en comparación a otros profesionales de áreas correlacionadas, especialmente al utilizar un abordaje basado en datos y capaz de comprender cuales relaciones son (o no) causales. La ciencia económica desarrolló las herramientas necesarias para identificar ese tipo de relación en los datos del mundo real. La era digital tornó accesible un inmenso volumen de datos, disponibles por las plataformas, y expandió con eso la demanda por profesionales con esa característica de formación (Silveira Jr., 2019).

Además de las empresas de tecnología, el economista, en los EUA, ha asumido un papel cada vez más relevante en la

academia, por estar más protegido de las presiones de la iniciativa privada. Eso le proporciona la oportunidad de explorar cuestiones estratégicas de largo plazo y evaluar las consecuencias de las aplicaciones empleadas por empresas (Silveira Jr., 2019). Las pesquisas académicas, independientes de presiones, contribuyen para aclarar cuestiones nocivas al medio ambiente, de discriminación racial y de género, de explotación de trabajo y una serie de otras cuestiones que, sin esa independencia, no serían posibles de detectar.

Al retomar nuestra realidad sobre el futuro del economista, tenemos mucho por avanzar en la formación. Los problemas detectados por Furtado, en la década de 1960, continúan siendo bien actuales. La formación está centrada en análisis descontextualizados, tornando la formación abstracta y con poco nexo con la realidad. Con eso, el profesional, al confrontarse con el mundo real, parafraseando a Furtado (1961), se siente frustrado. Para realizar un buen estudio de mercado, es preciso saber trabajar con la imaginación, base de datos e informaciones indirectas, además de técnicas de análisis (Furtado, 1961). Para que la profesión tenga futuro, precisa rever algunos aspectos referentes a las modificaciones en curso.

EL CURSO DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNESC

El curso de graduación en Ciencias Económicas de la Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc), de Criciúma/SC/Brasil, busca proporcionar a los alumnos un buen desempeño en la comprensión y en la resolución de problemas en el sector público, relacionados a la macroeconomía (inflación, déficit público, presupuesto público), como en el sector privado, relacionados a la microeconomía (costo

de producción, formación de precios, operaciones financieras y estrategias de negocios). Además de una formación sólida para actuar en cooperativas, agencias reguladoras e instituciones estatales, pericia, arbitraje, mercados financieros, entre otras funciones (Unesc, 2014).

Para alcanzar tales objetivos de formación, se busca un perfil profesional con las siguientes características: un economista capacitado para ser un emprendedor ético y comprometido con el desarrollo profesional, preocupado con eventos globales y regionales. Con eso, podrá formar profesionales preparados para analizar las transformaciones, tomar decisiones y solucionar problemas que afectan la sociedad como un todo (Unesc, 2014).

El Curso de Ciencias Económicas de la Unesc, inicialmente, fue denominado Curso de Economía, autorizado a funcionar el 02 de junio de 1999 por la Resolución no 12/99 do Consejo Universitario (Consu) y por el Plan de Desarrollo Institucional (PDI). Con base el su Proyecto Pedagógico del Curso (PPC), el Curso de Ciencias Económicas de la Unesc habilita profesionales a actuar con consciencia económica crítica, no solo para el ejercicio de la técnica económica como para pensar la Economía en sus aspectos científico, filosófico, histórico, sociológico y político, generando profesionales conscientes de su papel de ciudadano y de su función social de formadores de opinión, capaces de difundir la construcción de la ciudadanía en todos los segmentos de la sociedad. Desde su creación, el curso tiene un currículo diferenciado y cualificado, adaptado a la vocación institucional y atento a la realidad local y de su entorno, así como las necesidades nacionales e internacionales, habilitando los egresados a todos los cargos competentes al economista (Unesc, 2014).

El Curso tiene por base una sólida formación

teórica, histórica e instrumental. Parte de una visión que considera a la Economía como un área del conocimiento que permea todas las esferas de la existencia y, al mismo tiempo, es por ellas influenciado. Definir precisamente el objeto de la Economía es reducir el conocimiento. El ser humano es un todo articulado y está en constante movimiento. Debido a eso, no se considera – como se afirmaba en gran medida en las premisas neoclásicas – el distanciamiento de los análisis económicos de las cuestiones antropológicas, culturales, históricas y sociológicas, que comprometen lo multidimensional del conocimiento humano (Unesc, 2014).

Por eso, el Curso fue construido dentro de un abordaje plural, crítico, interdisciplinar y comunitario, con una sólida formación teórica, histórica e instrumental. Así como sucede en cualquier área del conocimiento, la Economía tiene sus escuelas de pensamiento que, grosso modo, pueden ser divididas en dos vertientes: ortodoxa (clásica, neoclásica, monetarista y neo-clásica) y heterodoxa (marxista, keynesiana, post-keynesiana, kaleckiana, schumpeteriana y neo-schumpeteriana). Con todo, y a diferencia de lo que acontece con varios cursos en el país, esas escuelas no optan por el principio de la pluralidad y reproducen en sus alumnos abordajes reduccionistas. Por lo tanto, la línea maestra del Curso de Ciencias Económicas de la Unesc es la pluralidad. Pero eso no significa que haya neutralidad científica. El alumno deberá tener acceso a las líneas del pensamiento de la Economía. Con una formación pluralista, se abre para la posibilidad de que la opción ideológica quede a cargo de lo académico (Unesc, 2014).

El objetivo del curso es capacitar economistas con sólida formación teórica, histórica e instrumental, comprometida con el desarrollo económico, social y ambiental,

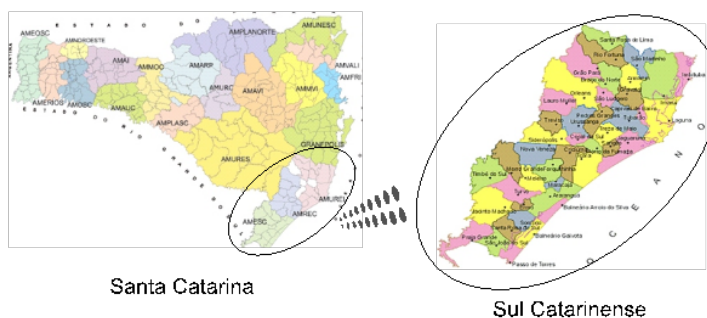
en conformidad a su matriz curricular, que es estructurada de la siguiente forma: Formación General: El contenido es compuesto por 12 disciplinas, en un total de 864 horas/clase, representando 27% del total de horas/clase. La formación teórico-cuantitativa representa 47% de la carga de trabajo, o sea, un total de 1.512 horas/clase. La formación histórica tiene un total de 504 horas/clase, o sea, poco más de 15%. Las disciplinas opcionales son ofrecidas en el área de conocimiento del Contenido Teórico-Cuantitativo e Histórico. Los contenidos teórico-prácticos representan más de 11% del total de la carga de trabajo, esto es, 360 horas/clase. Se destaca también que las 300 horas de Actividades Complementarias de Entrenamiento no son consideradas.

En ese sentido, el curso busca la relevancia en el desarrollo económico y social de la región, toda vez que el crecimiento de la población trae una mayor escasez de bienes y servicios de las más variadas especies, cuya solución debe ser dada por medio de las actividades de los economistas y otras tantas actividades que exigen curso superior en Ciencias Económicas, pautando sus acciones.

LOCALIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE CRICIÚMA Y ENTORNO DEL CAMPUS

La Universidad del Extremo Sur Catarinense (UNESC) está situada en Criciúma, en el sur de Santa Catarina, Brasil. El municipio abarca un área de 236 km² y posee una población estimada, en 2018, de 213.023 habitantes, según datos de IBGE (Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística).

La región sur catarinense ocupa un área de 9.417 km², equivalente a 9,8% del territorio del estado de Santa Catarina, y es compuesto por 44 municipios, que abrigan una población estimada en 914 mil habitantes, de los cuales, aproximadamente, 800 mil viven en las áreas urbanas. La región está dividida en tres microrregiones, así designadas: Asociación de los Municipios de la Región de Laguna (AMUREL), Asociación de los Municipios de la Región Carbonífera (AMREC) y Asociación de los Municipios del



Santa Catarina

Sul Catarinense

Fonte: Unesc (2014, p.28) - PPC.

Extremo Sur Catarinense (AMESC). El mapa 1 muestra los municipios que componen esas asociaciones de municipios.

Mapa 1 – Mapa de Santa Catarina, con destaque para la región Sur

Criciúma, por sus características socioeconómicas, es, actualmente, el municipio polo de la región surcatarinense. A partir de 1940, Criciúma entró en un proceso de modernización y diversificación económica. Desde 1960 hasta 1970, en ella se consolidaron, además de la extracción del carbón, las industrias cerámicas, de vestuario, alimenticias, de calzados, de construcción civil, de plástico y de metalmecánica.

El curso de Ciencias Económicas se inserta en la concepción general de la Universidad del Extremo Sur Catarinense, que prima a la formación integral, o sea, a la educación superior brasileña, entendida como derecho de la sociedad y un deber del Estado, la cual

debe incorporar en su razón de existir un conjunto de funciones sociales, ampliando el compromiso público con la política de formación y producción de conocimiento. Teniendo como pilares la emancipación de la sociedad y, por eso, reafirmando los principios constitucionales de la democracia, asumiendo la responsabilidad social por medio de acciones que posibiliten a los diferentes grupos sociales el usufructo de los conocimientos producidos por la academia en todas sus dimensiones y reconocerse como espacio que delinea su identidad en el diálogo con la sociedad, ya que la Universidad es un lugar plural de construcción de diferentes percepciones de mundo y, en razón de eso, debe considerar y defender la diversidad y las diferencias como constitutivas de las culturas y de los saberes, fortaleciendo las identidades del pueblo multicultural brasileño (Unesc, 2014).

De ese modo, el curso busca formar profesionales con conciencia crítica, atentos a la realidad mundial, nacional y regional, con capacidad de comprender los problemas y anhelos de la población; formar profesionales atentos al papel de ciudadano; promover la formación de profesionales con un embasamiento interdisciplinario y capaces de recorrer los tres ámbitos indisolubles de la educación: la enseñanza, la investigación y la extensión; formar profesionales comprometidos con las causas del medio ambiente, del desarrollo y de los derechos humanos. La ética, la responsabilidad, la autonomía, la proactividad, la innovación, el compromiso, la solidaridad y la organización también hacen parte de los principios del curso (Unesc, 2014).

El **cuadro 1** muestra la grilla curricular n° 4 del curso de Ciencias Económicas de la UNESCO en vigencia.

El Curso de Ciencias Económicas funciona en el Campus de la Unesc en la ciudad de Criciúma. Son ofrecidas 54 plazas

semestrales, totalizando 108 plazas anuales. Las formas de Ingreso en el curso son: Examen de ingreso, Sistema de Ingreso por Mérito (SIM), Mi Chance, Nuestra Beca, desempeño obtenido por los candidatos en el Examen Nacional de Enseñanza Secundaria (ENEM), reingreso, ingreso con curso superior, transferencia externa, cambio de curso, entre otros. El curso funciona en el período nocturno, de lunes a viernes, de las 19h00 a las 22h35 (Unesc, 2014).

La modalidad del curso es presencial, con carga horaria total de 3.000 horas/reloj, incluidas 300 horas de actividades complementarias. Con tiempo mínimo de integralización de 4,5 años, sin determinación de tiempo máximo (Unesc, 2014). Cabe resaltar que el Curso de Ciencias Económicas enfrenta las mismas dificultades de los demás cursos brasileños: disminución de la demanda, evasión, renuncias, entre otros problemas.

CONSIDERACIONES FINALES

El cuadro actual para los cursos de Economía en Brasil es de cierta estabilidad también en relación al número de economistas formados. Aún cuando los cursos con formación afines hayan presentado crecimiento, el número de cursos de Economía pasó por drásticas reducciones en sus demandas en las décadas de 1980 y 1990, con cierre de cursos, en razón de la disminución de matrículas, pese a que en los últimos años haya presentado cierta estabilidad, tanto en relación a los formados cuanto al número de cursos.

Como se verificó, los economistas han ocupado cada vez más espacios en los medios. Eso demuestra interés social en saber la opinión de esa clase. Aunque ese interés no se ha reflejado en el aumento por la procura de los cursos de Economía.

Cuadro 1: Grilla curricular del curso de Ciencias Económicas - Unesc

Código/Disciplina	Fases									Total	Total
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	Crédito	H/A
16757- Matemática Aplicada a la Economía	4									4	72
16758- Introducción a la Economía	4									4	72
16759- Metodología Científica y de Pesquisa	4									4	72
16760- Historia del Pensamiento Económico	4									4	72
16761- Banco de Datos e Introducción al Mercado Financiero	4									4	72
16762- Estadística Económica I		4								4	72
16763- Métodos Cuantitativos Aplicados a la Economía		4								4	72
16764- Contabilidad Social		4								4	72
16765- Economía Solidaria		4								4	72
16766- Economía Política		4								4	72
16767- Estadística Económica II			4							4	72
16768- Macroeconomía I			4							4	72
16769- Microeconomía I			4							4	72
16770- Sociología			4							4	72
16771- Historia Económica General			4							4	72
16772- Econometría				4						4	72
16773- Microeconomía II				4						4	72
16774- Macroeconomía II				4						4	72
16775- Formación Económica de Brasil				4						4	72
16776- Matemática Financiera				4						4	72
16777- Eco desarrollo I					4					4	72
16778- Economía Industrial					4					4	72
16779- Macroeconomía III					4					4	72
16780- Economía Brasileña Contemporánea I					4					4	72
16781- Análisis Económica Financiera					4					4	72
16782- Eco desarrollo II						4				4	72
16783- Economía Brasileña Contemporánea II						4				4	72
16784- Economía Rural y Agricultura Familiar						4				4	72
16785- Elaboración y Análisis de Proyectos						4				4	72
16786- Economía Monetaria y Financiera						4				4	72
16787- Mercado de Capitales							4			4	72
16788- Economía Internacional							4			4	72
16789- Derecho Empresarial y Público							4			4	72
16790- Economía del Sector Público							4			4	72
16791- Estructura y Análisis de Balance							4			4	72
16792- Política y Planificación Económica								4		4	72
16793- Finanzas Corporativas								4		4	72
16794- Economía Catarinense								4		4	72
16795- Monografía I								4		4	72
16796- Optativa 1								4		4	72
16797- Monografía									12	12	216
16798- Economía del Trabajo y de la Tecnología									4	4	72
16799- Optativa 2									4	4	72
TOTAL	20	20	20	20	20	20	20	20	20	180	3.240

Fonte: Unesc
(2014, p. 41-42) - PPC.

Los brasileños necesitan superar la fuerte tendencia a la formación "ortodoxa" en detrimento de una visión más actualizada, con nuevas perspectivas de la frontera teórica, más pluralista e interdisciplinar. La formación debe pautarse en un profesional con mayor flexibilidad, apertura teórica y tolerancia ideológica.

Por eso, los currículos de Economía tienen un largo camino a ser recorrido, tanto en los aspectos teóricos como en los metodológicos. Los currículos están enfocados en hacer que los estudiantes aprendan las teorías más aceptadas, principalmente las importadas de algunos cursos de países desarrollados. No obstante, gran parte de esas teorías están distantes de la realidad de los países en desarrollo, como es el caso de Brasil. Es necesaria, por lo tanto, una formación más enfocada en nuestra realidad.

REFERENCIAS

- ANGE (2010). Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Ciências Econômicas (ANGE). Cadernos ANGE: Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Ciências Econômicas - Orientação Acadêmica 2010. [S.L.]: ANGE, 2010. 65 p. Recuperado de <http://www.ange.org.br/site/wp-content/uploads/2016/02/Cadernos_ANGE_2010_diretrizes.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- Assis, J. C. Doria, F. (2011). O universo neoliberal em desencanto. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Brasil. (1926). Decreto nº 17.329, de 28 de maio de 1926. Aprova, o regulamento para os estabelecimentos de ensino tecnico commercial reconhecidos oficialmente pelo Governo Federal. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, DF, 10 nov. 1926. Seção 1, p. 20261. Recuperado de <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17329-28-maio-1926-514068-republicacao-88142-pe.html>>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- Brasil. (1951). Lei nº 1.411, de 13 de agosto de 1951. Dispõe sobre a profissão de Economista. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Seção 1, p. 12201. Recuperado de <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1411-13-agosto-1951-361899-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- Brasil. (2007). Ministério da Educação. Resolução no 2, de 18 de junho de 2007. Dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 19 jun. 2007a. Seção 1, p. 6. Recuperado de <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/rces002_07.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- Brasil (2007b). Ministério da Educação. Resolução no 4, de 13 de julho de 2007. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Ciências Econômicas, bacharelado, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Recuperado de <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/rces004_07.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- Castro, N. J. (1991). O processo de profissionalização do economista no Brasil: Texto de Debate nº 15. Rio de Janeiro: UFRJ/FEA.
- Castro, N. J. (2001). O economista: a história da profissão no Brasil. Rio de Janeiro: Cofecon/Corecon; São Paulo: Corecon.
- Fanaya, G. (2007). Formação e Mercado de Trabalho do Economista. In: Encontro dos Cursos de Ciências Econômicas do RS, Cruz Alta. Anais... Cruz Alta, RS: Corecon, 2007. Recuperado de <www.coreconrs.org.br/palestras/gf.ppt>. Acesso

em: 23 fev. 2019.

- França, V. A. M. (2017). A profissão de economista está condenada a desaparecer? Terraço Econômico. Publicado em 28 ago. 2017 [online]. Recuperado de <<https://terracoeconomico.com.br/profissao-de-economista-esta-condenada-desaparecer/>>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- Furtado, C. (1961). A formação do economista em país subdesenvolvido. Rio de Janeiro: Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1961. Recuperado de <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311213180.A_formacao_do_economista_em_pais_subdesenvolvido.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- INEP (2017). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior 2017. Recuperado de <<http://portal.inep.gov.br/>>. Acesso em: 09 mar. 2019.
- Pinto, H. E. M.; Oliveira, M. E. (2010). Recado aos jovens futuros economistas. Brasília: COFECON, 2010. Recuperado de <https://www.oeconomista.com.br/recado-aos-jovens-futuros-economistas-e-aos-que-desejam-estudar-economia-por-hugo-meza-pinto-e-marcus-eduardo-de-oliveira/> Acesso em: 18 mar. 2019.
- UNESC. (2014). Universidade do Extremo Sul Catarinense. Projeto Pedagógico do Curso (PPC) de Ciências Econômicas da UNESC. Criciúma: Unesc.
- Robinson, J. (1979). Filosofia econômica. Rio de Janeiro: Zahar.
- Sanson, J. R.; Nicolau, J. A. (2007). Do ensino de técnicas comerciais ao ensino de Economia em Santa Catarina. Análise – Revista de Administração da PUCRS, [S.l.], v. 17, n. 2, p. 297-312, jan. ISSN 1980-6302. Recuperado de file:///C:/Users/Usuario/Downloads/311-1160-2-PB%20(1).pdf>. Acesso em: 22 fev. 2019.
- Sen, A. (1999). Sobre ética e economia. São Paulo: Companhia das Letras.
- Silveira Jr, P. A. (2019). Por que os economistas estão invadindo as empresas de tecnologia? Terraço econômico. Publicado em 18 fev. 2019 [online]. Recuperado de <<https://www.terracoeconomico.com.br/por-que-os-economistas-estao-invadindo-as-empresas-de-tecnologia/>>. Acesso em: 22 fev. 2019.
- Simonsen, M. H. (1966). O ensino de economia em nível de pós-graduação no Brasil. Revista brasileira de economia, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 19-30. ISSN bkabsp.000027122. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/1769/2785>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

A FORMAÇÃO DO PROFISSIONAL EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS NO BRASIL

Professional training in Economic Sciences in Brazil

por Dimas de Oliveira Estevam

Dimas de Oliveira Estevam: UNESC –
doe@unescc.net

RESUMO

O presente artigo tem por base a exposição do autor na II Jornada Internacional de Práticas Profissionais em Ciências Econômicas (JIPPCE), organizada pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Nacional de Entre Ríos (UNER), Paraná. A conferência foi referente à formação do profissional em economia no Brasil, cuja profissão foi regulamentada pela lei no 1.411/1951, a qual designa o exercício profissional de economista a bacharéis em Ciências Econômicas. Objetivamente, o artigo analisa aspectos gerais da trajetória da formação profissional do economista no Brasil. O procedimento metodológico na pesquisa se baseou em fontes bibliográficas e documentais, com a descrição das informações coletadas. O resultado apresenta mudanças na formação profissional do economista, em sua trajetória, com queda contínua da demanda e de cursos de Ciências Econômicas no País.

Palavras-chave: Economista; Ciências Econômicas; Formação Profissional; Cursos.

SUMMARY

This article is based on the author's presentation at the II International Conference on Professional Practices in Economic Sciences (JIPPCE), organized by the Faculty of Economic Sciences of the National University of Entre Ríos (UNER), Paraná. The conference was related to the formation of the professional in Economics in Brazil, whose profession was regulated by law no. 1,411/1951, which designates the professional practice of economist to bachelors in Economic Sciences. Objectively, the article analyzes general aspects of the

trajectory of the economist's professional training in Brazil. The methodological procedure, in the research, was based on bibliographic and documentary sources, with the description of the information collected. The result presents changes in the professional training of the economist, in his trajectory, with continuous fall of the demand and of courses of Economic Sciences in the Country.

Key words: Economist; Economic Sciences; Vocational Training; Courses.

Recibido: 10 de abril de 2019
Aceptado: 10 de mayo de 2019

NOTAS PRELIMINARES

O ensino de economia, no Brasil, não seguiu um caminho próprio. Sua trajetória está relacionada a outros cursos. Sinteticamente, pode-se dividir essa etapa inicial em três fases: a primeira vinculada às técnicas comerciais, seguida dos cursos de direito e, depois, de engenharia. Desde o início, cada segmento de ensino era dirigido a um público distinto: advogados e engenheiros seguiam as carreiras de nível superior, mais valorizadas, cuja demanda provinha das classes mais abastadas; já os vinculados às técnicas comerciais, esses ocupavam funções intermediárias e menos valorizadas (Sanson e Nicolau, 2007).

O primeiro curso de técnicas comerciais foi criado com a chegada da família real portuguesa ao Brasil, em 1808, denominado "Aula de Economia Política". Era para ser um curso em um nível um pouco acima do que se denomina atualmente Ensino Fundamental, com o objetivo de preparar guarda-livros (contadores), comerciários e funcionários públicos ligados ao comércio exterior. O ensino de técnicas comerciais era feito em tempo parcial, geralmente à noite.

Segundo Sanson e Nicolau (2007), a partir de 1827, com a criação de faculdades em Olinda (Pernambuco) e na cidade de São Paulo, a disciplina de economia política passou a fazer parte do currículo de direito, e alguns egressos dessas escolas passaram a ser denominados "Advogados-Economistas", dominando, por um longo período, o pensamento econômico brasileiro. Em 1863, o ensino de economia começou a fazer parte dos currículos dos cursos de engenharia, e os "Engenheiros-Economistas" também passaram a ter influência no pensamento econômico do País, especialmente no fim do século XIX e no início do século XX. Ainda é comum os engenheiros atuarem nas áreas da

economia, principalmente em nível de pós-graduação.

Grosso modo, essas foram as origens do ensino de economia no Brasil até a sua formalização, que ocorreu somente com a criação do primeiro curso superior em economia na década de 1930. Embora 1909 seja considerado o ano de criação da primeira faculdade de economia, com a instalação da "Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas" do Rio de Janeiro, apesar disso, o reconhecimento oficial só ocorreu anos mais tarde, por meio do decreto no 17.329/1926 (Brasil, 1926), que homologou o ensino de Ciências Econômicas e Comerciais no País. O decreto foi importante por contribuir para o avanço do processo de credenciamento da profissão do economista no Brasil.

Todavia, o primeiro curso de Ciências Econômicas integrado a uma estrutura universitária surgiu em 1946, com a criação do curso de economia na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil, posteriormente denominada Faculdade de Economia e Administração, atual Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Na altura de sua criação, o currículo adotado passou a ser padrão em todo o País.

A profissão de Economista foi regulamentada pela lei no 1.411, de 13 de agosto de 1951 (Brasil, 1951), a qual designa o exercício profissional aos bacharéis em Ciências Econômicas diplomados no País. A partir da promulgação dessa lei, o dia 13 de agosto passou a ser reconhecido, nacionalmente, como o "Dia do Economista". Objetivamente, o artigo analisa aspectos gerais da trajetória de formação profissional do economista no Brasil.

Com relação aos procedimentos metodológicos, a pesquisa se baseia em fontes secundárias (bibliográficas

e documentais) obtidas por meio de materiais já elaborados, tais como livros, artigos científicos, revistas, documentos eletrônicos, sites oficiais, leis, decretos e resoluções, com descrição das informações coletadas.

O artigo encontra-se dividido em três seções. Além desta parte introdutória, a seção dois aborda sobre os aspectos gerais da formação do economista no Brasil, apresenta as origens formais da formação e as Novas Diretrizes Curriculares em vigor, como também os aspectos gerais sobre a queda na demanda nos Cursos de Economia. Encerra a seção abordando sobre as transformações no mundo do trabalho e as novas perspectivas para os economistas na atualidade. A seção três apresenta aspectos gerais do Curso de Ciências Econômicas da Unesc. Por fim, as considerações finais e as referências.

ASPECTOS GERAIS DA FORMAÇÃO DO ECONOMISTA

A origem do ensino de economia, no Brasil, percorreu longa trajetória iniciada em 1808 até chegar ao modelo institucionalizado em curso atual. Os cursos de ciências econômicas tiveram em suas origens bases distintas, principalmente vinculadas aos cursos de direito e engenharia. Isso aparentemente parece representar um caso peculiar na formação do economista em comparação a outros países. Contudo, tal distinção é bem mais profunda e complexa, está na própria origem da teoria econômica enquanto ciência.

Adam Smith é considerado o formulador da teoria econômica moderna. Sen (1999) tem recorrido às ideias de Smith para compreender as causas do empobrecimento do ensino de ciências econômicas na atualidade em nível mundial. Para o autor, em Adam Smith, a economia teve duas origens, ambas

relacionadas com a política, embora diferentes – por um lado, a “ética” e, por outro, a “engenharia”. Na abordagem da “engenharia”, foi caracterizada pelo fato de focar em questões logísticas, de números e cálculos e não nos fins fundamentais de promover “o bem-estar”. Na questão ética, para Sen (1999), a economia afastou-se de seu compromisso com o ético (político).

A primeira origem (ética) remonta a Aristóteles, conforme Sen (1999), tendo como expoentes modernos Adam Smith, John Stuart Mill e Karl Marx. A outra centra-se na descrição mecânica das relações sociais, fundadas nos aspectos logísticos. Essa linha tem como principais representantes William Petty, François Quesnay, David Ricardo e Léon Walras. Nessa perspectiva, o comportamento humano é baseado em motivos simples e facilmente caracterizáveis. Essa abordagem tornou-se dominante na economia do século XX, conseqüentemente, as análises econômicas da ética foram enfraquecidas.

As questões econômicas não são apenas de praticidade e eficiência, mas também de justiça e moralidade. Os preceitos éticos não são só de valor e intenções generosas, mas também de lógica e praticabilidade. O surpreendente não é que a teoria econômica e a reflexão ética voltem a caminhar juntas, mas como permaneceram separadas por tanto tempo. Se a economia desligada da ética é cega, a ética desligada da economia é vazia (Sen, 1999).

Portanto, a economia se dedica a questões coletivas, por isso é um ramo da política (ética). Para o autor (1999), esses temas têm importância fundamental no estudo da economia; por um lado, tem-se as questões da motivação humana, isto é, a questão ética: “Como devemos viver?”. Por outro, a realização social, avaliação extremamente ética. A abordagem da “engenharia” (por exemplo, a teoria neoclássica) é

caracterizada por preocupar-se com as questões logísticas, focadas em encontrar meios para atingir determinados fins. Para Sen (1999), o distanciamento das duas origens empobreceu a economia moderna e contribuiu para um "caráter não ético", mesmo a economia devendo grande parte de sua trajetória à filosofia moral.

Pode-se afirmar que dimensão ética, na economia moderna, foi sendo reduzida em sua trajetória, não só perdendo espaço e relevância, mas também causando problemas práticos no estudo econômico, como no caso das metodologias: a metodologia denominada "economia positiva" não apenas se esquivou da análise econômica normativa como também teve o efeito de deixar de lado uma variedade de considerações éticas complexas que afetam o comportamento humano real e que, do ponto de vista dos economistas que estudam esse comportamento, são primordialmente fatos e não juízos normativos (Sen, 1999).

Assim, a "economia positiva", corrente dominante no pensamento econômico, preconiza que a economia é uma ciência positiva. Segundo Robinson (1979), apesar desses economistas reconhecerem a existência de uma economia normativa, eles consideram que ela ainda não atingiu a maturidade do pensamento positivo devido ao seu apego às considerações morais (éticas). Por isso a dificuldade de diálogo entre essas metodologias (correntes) e o distanciamento entre ética e logística.

Contudo, o retorno às concepções de Smith sobre as duas origens da economia tem muito a contribuir para a compreensão do ensino da economia na atualidade. Embora Sen reconheça o empobrecimento e o distanciamento crescente entre economia e ética, todavia, reconhece a contribuição da abordagem da engenharia (logística) nas pesquisas econômicas ao

realizar soluções de inúmeros problemas técnicos e teóricos. O autor não descarta a importância da engenharia, o que ele busca é demonstrar como a economia "nasceu" por meio de suas duas origens, as quais, juntas, poderiam tornar-se mais produtivas. Para Sen (1999), a relação entre ética e economia é indissociável, mas reconhece a perda do lado ético e suaviza suas críticas ao sugerir os benefícios para a ética dos métodos da "engenharia" econômica para avançar em suas pesquisas. A ética poderia ganhar com raciocínios do tipo comumente usado em economia (Sen, 1999).

Sintetizando a perspectiva de Sen, a economia moderna teve essas origens (ética e engenharia), e o distanciamento entre as duas produziu um caráter não ético na economia. Essa constatação de que as pesquisas na abordagem da "engenharia" não apenas ganharam maior relevância como, em certo sentido, excluíram o caráter ético das questões do comportamento humano real mostra, com isso, que a subjetividade humana ficou reduzida a números e fórmulas matemáticas. Isso porque, segundo Assis e Doria (2011), a matemática tornou-se um meio de estabelecer a autoridade e dá a seus formuladores uma superioridade política. Espantoso é o silêncio por parte da grande parte da comunidade acadêmica sobre a questão. Contudo, o maior perigo das ciências econômicas não está na resistência à utilização de cálculos, mas no seu abuso do que se pode fazer com os números.

A FORMAÇÃO DO ECONOMISTA NO BRASIL

Antes de Sen lançar sua obra "Sobre ética e economia", Celso Furtado (1961), no Brasil, já tinha percebido que o estudante de economia enfrentava graves dificuldades

em seu aprendizado. Isso, segundo Furtado (1961), era devido às teorias ensinadas nas universidades estarem distantes da realidade brasileira. O ensino estava sendo feito com simplificações muitas vezes ditadas pela conveniência do uso de certas técnicas de análises. Para o autor (1961), não se deve esquecer de que quando se analisa a realidade, adota-se uma técnica de análise preexistente à escolha do objeto analisado. Com isso, afasta-se da realidade, como se pudéssemos avançar apenas pelos caminhos abertos pela análise do cálculo diferencial, da estatística e da econometria.

Com a formação muito abstrata, segundo Furtado (1961), o economista, ao se confrontar com o mundo real, sente-se frustrado ao perceber que é mais importante compreender as limitações de natureza administrativa e fiscal em uma empresa do que conhecer os sutis caprichos da posição de equilíbrio de uma firma teórica. Para fazer um bom estudo de mercado, é necessário saber trabalhar com a imaginação, base de dados e informações indiretas, do que com as refinadas técnicas de análise. Caso o economista opte por trabalhar no setor público, a desorientação poderá ser ainda maior; nesse caso, descobrirá que quase tudo o que aprendeu é quase totalmente inútil e o que é útil deixou de aprender. Para o autor (1961), essa seria a chave para entender o problema da formação no País.

Contudo, Furtado admite que não é tarefa fácil dar esse passo decisivo do campo das doutrinas (terreno da lógica) para o campo das teorias científicas (eficácia explicativa) em um país em desenvolvimento como o Brasil. Segundo o autor (1961), ao falar de doutrina, está se referindo a um protótipo ideal, ao passo que a teoria científica diz respeito a uma determinada realidade. O que tem ocorrido no ensino de economia é que uma teoria formulada para explicar

uma dada realidade, com limites no tempo e no espaço, é transformada em doutrina com caráter universal. Por exemplo, uma teoria desenvolvida para explicar a balança de pagamentos de um país, quando universalizada, transforma-se em mera doutrina, que pode servir para justificar determinadas políticas, mas não para explicar indiscriminadamente a realidade de qualquer país.

Nesse sentido, para o autor (1961), as teorias econômicas sofrem de dupla debilidade: a primeira diz respeito às hipóteses explicativas formuladas a partir de modelos simplificados da aplicação de técnicas de análise. Contudo, essa primeira dificuldade vem sendo superada por meio do maior acesso a informações, no desenvolvimento de novas técnicas de análise. A segunda é específica de como a economia é ensinada no Brasil. As teorias econômicas de maior aceitação têm sua raiz formulada para explicar o comportamento de estruturas econômicas desenvolvidas, por isso não têm eficácia explicativa substancial para nossa realidade. Ainda não existe um corpo de teorias elaboradas para explicar diretamente o comportamento de uma economia em desenvolvimento, por isso não é de se admirar que o estudante de economia saia da universidade com dúvidas e perplexidades ao enfrentar o mundo real.

Outro economista brasileiro, Simonsen (1966), de corrente distinta da de Furtado, também descreveu as dificuldades na formação do economista no Brasil. Para o autor (1966), os economistas saem das faculdades com certas deficiências na formação, assim, de modo geral, o autor pontua as mais frequentes: falta de conhecimento básico em matemática e estatística; dificuldade de raciocínio lógico e incompreensão do método científico; conhecimento desintegrado de análise

econômica (muitas faculdades ensinam ideias vagas sobre economia, como consequência, os economistas ficam com dificuldades para utilizar conceitos em problemas práticos); falta de informação institucional (boa parte dos egressos em economia saem das escolas sem conhecer o funcionamento dos instrumentos de política econômica adotados no País).

Como se percebe, foram apresentados acima alguns dos principais problemas na formação do economista no Brasil. A seguir, apresentam-se as origens formais do ensino de economia no Brasil.

AS ORIGENS FORMAIS DO ENSINO DE ECONOMIA NO BRASIL

A trajetória da formação de economistas e do ensino de economia no Brasil, segundo Castro (1991), embora remonte ao início do século XIX, oficialmente, a sua origem ocorreu com a criação do primeiro curso superior em economia na década de 1930. No entanto, o embrião dos cursos de economia no Brasil está vinculado às disciplinas de economia criadas nos cursos de direito e engenharia e, em especial, no ensino técnico comercial. Os cursos técnicos não formavam bacharéis, eram essencialmente práticos, com conhecimentos em contabilidade, direito mercantil e noções de economia política aplicada ao comércio e à indústria. Os primeiros cursos superiores em economia foram gestados nas disciplinas dos cursos criados no século XIX.

É atribuída ao Visconde de Cairú (José da Silva Lisboa) o título de "primeiro economista" brasileiro, por ser o introdutor da economia política e do liberalismo econômico no País. Os estudos do comércio tiveram seus passos iniciais em seu livro, "Princípios de direito mercantil", publicado no ano de 1801 em Lisboa. Esse livro foi a primeira obra publicada em português

sobre economia política. Em 1804, segundo Castro (1991), Cairú publicou "Princípios de economia política" e também é atribuída a ele a autoria da abertura dos portos brasileiros em 1808.

Antes da criação oficial dos cursos de graduação em economia, no Brasil, deve-se frisar a criação do ensino comercial e de economia, lançado em 1808 com a chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil. O marco inicial da evolução do ensino de economia foi a instituição formal das "aulas de comércio", cujo ensino de economia passou a ser mais valorizado depois da chegada do Visconde de Cairú. Essas formas de ensino foram usadas durante o Império e atendiam aos negócios públicos e privados. Refletiam à preocupação da Coroa Portuguesa em modernizar esse setor econômico (Castro, 1991).

A criação da referida disciplina foi a primeira manifestação do ensino de economia no Brasil. Em 1809, essas tais aulas de comércio foram denominadas "aulas práticas", dando início oficialmente ao ensino comercial no Brasil. Em Portugal, elas foram criadas pelo Marquês de Pombal, com o objetivo de formar jovens em temas mercantis com conhecimento comercial, econômico e financeiro (Castro, 1991).

A partir da década de 1830, segundo o autor (1991), o governo imperial, por meio de decretos, aprovou e modificou as condições de oferta dessas aulas. Em 1846, ocorreu a inclusão de uma disciplina de economia política nas aulas de comércio. A reforma do ensino comercial de 1856 incluiu na estrutura curricular as disciplinas de direito mercantil, economia política com aplicação ao comércio e indústria e estatística comercial. O Decreto

1 Embora Cairú não tenha lecionado, teve sua promoção ao cargo de deputado do Superior Tribunal da Junta do Comércio (Castro, 1991).

de 1856 instituiu o Instituto Comercial do Rio de Janeiro precursor da academia de comércio. Para Castro (2001), esse decreto deve ser considerado o da criação do ensino superior de Comércio, culminando, mais tarde, com os primeiros diplomados em Ciências Econômicas.

Em 1861, foi realizada a terceira reforma no ensino comercial, ampliando-se no curso profissional o leque de disciplinas relacionadas com a Economia (matemática; escrituração mercantil e legislação de fazenda; geografia e estatística comercial; direito comercial e economia política). Em 1880, o Decreto 7.679 estabeleceu que o ensino comercial deveria conter 25% das disciplinas totais em cada uma das áreas de Contabilidade, Economia Política, Geografia Econômica e Ciências Jurídicas (ênfase em Direito Comercial) (Castro, 1991).

Ainda se referindo ao século XIX, o autor destaca as disciplinas de economia ministradas nos cursos de direito e engenharia. Segundo Castro (1991), o Decreto de 09/01/1825 tornou a disciplina de economia política obrigatória nos cursos de direito de São Paulo e Olinda nos primeiros anos após a independência do Brasil. A ementa continha obras de Smith, Malthus, Ricardo, Sismondi, entre outros. Nos cursos de engenharia, constituídos em 1873, as disciplinas estavam voltadas a aspectos instrumentais, no campo das finanças e da organização industrial. Esses dois cursos formaram os primeiros economistas brasileiros (Castro, 1991).

Em 1919, entretanto, é que foi criada definitivamente a primeira faculdade de economia do Brasil: a Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro. Todavia, sem o reconhecimento oficial do Estado, somente em 1926 é que o curso finalmente foi reconhecido e os egressos passaram a receber o título de "graduado em Ciências Econômicas e

Comerciais". Ressalta-se que o formado não recebia o título de bacharel, o qual era concedido somente a concluintes dos cursos de medicina, engenharia e direito (Castro, 1991).

Em 1931, foi criado o Conselho Nacional de Educação (CNE). Consequentemente, foi instituído o Estatuto das Universidades Brasileiras. Com as mudanças, foi criada a Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil no ano de 1945. Em relação ao currículo de economia, a primeira normativa foi publicada por meio do Decreto no 20.158, de 30/06/1931. Essa determinação legal modificou profundamente o currículo de economia, criado em 1931, e integrou definitivamente o curso de Ciências Econômicas ao sistema universitário brasileiro (Sanson; Nicolau, 2007).

O primeiro currículo mínimo de economia era composto, em grande parte, por disciplinas voltadas às áreas jurídica, financeira, contábil e administrativa, integradas por matérias de economia política, geografia econômica, história econômica e fontes da riqueza nacional, num total de dezessete. Embora o currículo tivesse um peso elevado de disciplinas das áreas jurídicas, administração e contabilidade, no entanto, havia grande número de disciplinas de economia, que são obrigatórias na atualidade (Castro, 1991).

Nesse período, o ensino de ciências econômicas não se desvinculou totalmente de suas origens e das profissões afins (contador e administrador). Era comum a predominância de técnicos comerciais nas primeiras turmas devido à origem de parte dos professores ser de bacharéis em direito e engenharia. A partir de 1962, concretizou-se a separação entre economia, contabilidade e atuária, mediante pareceres e resoluções específicos do Conselho Federal de Educação (CFE), já na

vigência da Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Entre as características relevantes do currículo mínimo de 1962 está a separação do ciclo básico e do ciclo de formação profissional e a divisão entre as matérias caracteristicamente econômicas e as acessórias (Castro, 1991). A duração do curso foi fixada em quatro anos e a carga horária mínima foi regulamentada, em 1965, pelo Ministério da Educação (Sansón; Nicolau, 2007).

Esse currículo esteve em vigência até o ano de 1984, quando o Conselho Federal de Educação (CFE) publicou a Resolução no 11/84, aprovando o novo currículo de economia (Ange, 2010). As mudanças contemplaram os debates sobre as características que deveriam ter o curso de economia no Brasil. As Novas Diretrizes Curriculares de Economia foram aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) por meio da Resolução no 4/2007, que manteve a estrutura básica de 1984. A estrutura atual dos cursos de economia foi instituída pelas Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Ciências Econômicas, em nível de bacharelado, a ser observada pelas Instituições de Educação Superior (IES) em sua estrutura curricular. A Resolução no 2/2007 do CNE definiu a carga horária mínima dos cursos em 3.000 horas-aula e a duração mínima de quatro anos para integralização do currículo.

A FORMAÇÃO DO ECONOMISTA E AS NOVAS DIRETRIZES CURRICULARES

Com a aprovação das Novas Diretrizes Curriculares, em 2007, chegou-se ao fim de um período de dez anos de disputa entre o CNE e as entidades representativas dos cursos de economia e dos economistas. Nessa queda de braço entre os membros do CNE e as entidades, estas defendiam a proposta de Diretrizes Curriculares

sistematizadas pela Comissão de Especialistas em Economia, enquanto que o CNE propunha alterações na proposta da Comissão, como, por exemplo, a eliminação da monografia como componente curricular obrigatório e a redução da duração do curso para menos de quatro anos. Contudo, prevaleceu a proposta da Comissão, que manteve os princípios e diretrizes que orientaram o currículo desde 1984, com os ajustes acordados nos eventos das entidades, no sentido de atender à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Ange, 2010).

As Novas Diretrizes propiciaram a flexibilização dos currículos, reservando cinquenta por cento da carga horária para o currículo mínimo, que garante a formação do perfil profissional comum do economista no País, referendando os conteúdos curriculares estabelecidos na Resolução no 11/1984. Os outros 50% da carga horária são reservados para atender ao perfil específico, de escolha livre de cada IES (Ange, 2010). Assim, fica garantida às Instituições de Educação Superior (IES) a liberdade para utilizar os outros 50% da carga horária dos cursos segundo seus projetos pedagógicos, paradigmas teóricos preferenciais e peculiaridades regionais, conforme estabelecido na Resolução no 2/2007 (Brasil, 2007a).

As Novas Diretrizes orientam que na elaboração do Projeto Pedagógico do Curso de Graduação em Ciências Econômicas deverão ser observadas as seguintes exigências: comprometimento com o estudo da realidade brasileira, sem prejuízo de uma sólida formação teórica, histórica e instrumental; pluralismo metodológico, em coerência com o caráter plural das ciências econômicas formadas por correntes de pensamento e paradigmas diversos; ênfase nas inter-relações dos fenômenos econômicos com o todo social em que se insere; e ênfase na formação de

atitudes, do senso ético para o exercício profissional e para a responsabilidade social, indispensável ao exercício futuro da profissão, conforme Resolução no 4/2007 (BRASIL, 2007b).

O Art. 5º da Resolução no 4/2007 (Brasil, 2007b), determina que os cursos de graduação em Ciências Econômicas deverão contemplar, em seus projetos pedagógicos e em sua organização curricular, conteúdos que revelem inter-relações com a realidade nacional e internacional, segundo uma perspectiva histórica e contextualizada dos diferentes fenômenos relacionados com a economia, utilizando tecnologias inovadoras e que atendam aos seguintes campos interligados de formação: Conteúdos de Formação Geral, que têm por objetivo introduzir o aluno ao conhecimento da ciência econômica e de outras ciências sociais, abrangendo também aspectos da filosofia e da ética (geral e profissional), da sociologia, da ciência política e dos estudos básicos e propedêuticos da administração, do direito, da contabilidade, da matemática e da estatística econômica; Conteúdos de Formação Teórico-Quantitativa, que se direcionam à formação profissional propriamente dita, englobando tópicos de estudos mais avançados da matemática, da estatística, da econometria, da contabilidade social, da macroeconomia, da microeconomia, da economia internacional, da economia política, da economia do setor público, da economia monetária e do desenvolvimento socioeconômico; Conteúdos de Formação Histórica, que possibilitem ao aluno construir uma base cultural indispensável à expressão de um posicionamento reflexivo, crítico e comparativo, englobando a história do pensamento econômico, a história econômica geral, a formação econômica do Brasil e a economia brasileira contemporânea; e Conteúdos Teórico-Práticos, abordando

questões práticas necessárias à preparação do graduando, compatíveis com o perfil desejado do formando, incluindo atividades complementares, monografia, técnicas de pesquisa em economia e, se for o caso, estágio curricular supervisionado. Esses conteúdos deverão ter assegurado, no mínimo, o percentual de 50% da carga horária total do curso, a ser distribuído da seguinte forma: para a Formação Geral (10%), Formação Teórico-Quantitativa (20%), Formação Histórica (10%) e Trabalho de Curso e as atividades acadêmicas de formação em Metodologia e Técnicas da Pesquisa em Economia (10%), conforme Resolução no 4/2007 (Brasil, 2007b).

Pelas novas Diretrizes Curriculares, o bacharel em Ciências Econômicas deve apresentar um perfil centrado em sólida formação geral e com domínio técnico dos estudos relacionados com a formação teórico-quantitativa e teórico-prática, peculiares ao curso, além da visão histórica do pensamento econômico aplicada à realidade brasileira e ao contexto mundial, exigidos os seguintes pressupostos: uma base cultural ampla, que possibilite o entendimento das questões econômicas no seu contexto histórico-social; capacidade de tomada de decisões e de resolução de problemas em uma realidade diversificada e em constante transformação; capacidade analítica; visão crítica e competência para adquirir novos conhecimentos; e domínio das habilidades relativas à efetiva comunicação e expressão oral e escrita, conforme Resolução no 4/2007 (Brasil, 2007b).

Em síntese, os projetos pedagógicos dos cursos de economia podem definir um perfil específico que caracteriza e diferencia o seu curso, mas devem, também, garantir base técnico-científica comum que garanta a identidade do economista brasileiro.

ASPECTOS GERAIS SOBRE A QUEDA NA DEMANDA NOS CURSOS DE ECONOMIA

No Brasil, o número de alunos matriculados nos cursos de Ciências Econômicas tem apresentado tendência constante de queda. Conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), de 1997 para 2017, o número de estudantes de Ciências Econômicas apresentou redução de 21,4% nas matrículas, de 65.795 caiu para 51.472 alunos no período. Em 1997, os estudantes de Ciências Econômicas representavam 3,39% do total de estudantes matriculados no ensino superior no País. Já em 2010, representavam 0,93% do total das matrículas. Conforme os dados da tabela 1, em 2017, havia 178 Instituições de Ensino Superior (IES) que ofertavam 234 cursos de economia no Brasil, com 51.472 matriculados, contudo, apenas 11,2% (5.780) concluíram o curso no Brasil.

Tabela 1: Dados Gerais dos Cursos de Economia Presenciais e a Distância no Brasil em 2017

Descrição	Total	Pública	Privada
Nº de Instituições que oferecem o Curso	178	76	102
Número de Cursos	234	119	115
Matrículas	51.472	31.784	19.688
Concluintes	5.780	3.515	2.265

Fonte: Inep (2017) - Censo da Educação Superior

Além dos problemas apresentados na formação do profissional em economia, no decorrer deste artigo, outras questões são apontadas por Fanaya (2007) para justificar a queda na demanda, entre as quais estão funções assumidas por profissionais de outras áreas de formação. Esses profissionais têm sua formação complementada em cursos de especialização, em áreas de atuação dos economistas, sendo grande parte composta por engenheiros, administradores, advogados, contadores, entre outros. Além disso, o autor aponta a omissão dos próprios economistas

quando são instados a se identificarem profissionalmente; na maioria das vezes, relacionam sua especialização (doutorado, mestrado ou especialização) como profissão.

Para o autor (2007), há com isso um processo de desintegração da profissão, levando-a a ser considerada um sinônimo de ocupações ou de cargos, tais como consultor, analista, conferencista, pesquisador, executivo, diretor, entre outras. As possibilidades de substituição da denominação são inúmeras e variadas, e também se verifica em carreiras tradicionais como funcionário público, bancário, professor, militar, auditor, entre outras. Diante disso, a expressão "economista" é relegada a segundo plano (Fanaya, 2007).

Outras razões para o declínio são apontadas por Pinto e Oliveira (2010), ao explicarem a diminuição da demanda de estudantes no Brasil, dentre as quais está a linguagem utilizada pelos próprios economistas, que é pouco compreensível à opinião pública.

As pessoas não familiarizadas com os jargões e c o n ô m i c o s ("economês") têm dificuldade para entender os temas abordados pelos

economistas. Para complicar a compreensão do público, eles acreditam demasiadamente em modelos matemáticos para dar conta das relações sociais e econômicas, como se elas fossem previsivelmente exatas e como se a vida se reduzisse a números, taxas e índices. Isso demonstra a frieza das ciências econômicas, como já destacado por Sen (1999), no abandono da ética por muitos profissionais e, como também referido por Furtado (1961), no distanciamento da realidade. A economia deve buscar entender a sociedade em suas múltiplas manifestações, principalmente nos aspectos socioeconômicos.

Outras causas apontadas para a demanda decrescente, segundo Pinto e Oliveira (2010), estão na pouca familiaridade em esclarecer o campo de atuação do economista. Muitas vezes, não se é claro ao explicar sobre o campo profissional, que pode ser em espaços de atividades públicas e privadas. Dada a abrangência de conhecimentos sólidos que o curso fornece, isso não se limita a dados técnicos e matemáticos, mas abrange toda uma discussão dos processos históricos, sociais e políticos.

Diante do decréscimo na demanda, ressalta-se que no mundo atual de intensas mudanças, cada vez mais identificadas pelas especialidades, em que a área de atuação profissional vai se transformando rapidamente, qual será o espaço de atuação do economista no futuro?

MUNDO EM TRANSFORMAÇÕES: NOVAS PERSPECTIVAS PARA OS ECONOMISTAS?

Após apresentar possíveis causas da queda na procura de cursos de Ciências Econômicas no Brasil, neste momento se questiona sobre o futuro da profissão do economista ou sobre por qual caminho ela deve seguir. Esses questionamentos se devem porque muito se tem debatido sobre o surgimento de novas profissões e o fim de outras. Por isso, é interessante indagar sobre as perspectivas ou tendências para o futuro profissional de economia. O fato é que mesmo com o avanço da tecnologia e da inteligência artificial, o futuro econômico e social continuará incerto. Para França (2017), se no mundo antigo se consultava o oráculo para conhecer o amanhã, em uma sociedade cada vez mais pautada pelo dinheiro e pelas imensas transformações tecnológicas, os economistas devem continuar desempenhando seu papel de oráculos e intérpretes da realidade, em um mundo mais informado, mas também com mais incertezas.

Todavia, intensas mudanças no mundo do trabalho têm acontecido, principalmente em termos de novas plataformas tecnológicas, novos mercados e novas formas de acesso à informação, as quais trazem consigo problemas vinculados aos aspectos econômicos. Dessa forma, o economista vem assumindo posições relevantes na área tecnológica ao abordar problemas relativos às decisões ou à precificação de anúncios, por exemplo. Isso foi constatado em pesquisas realizadas nos EUA por Susan Athey (professora da Universidade de Stanford) e Michael Luca (professor da Universidade de Harvard) (Silveira Jr., 2019).

Atualmente, segundo as pesquisas, as empresas mais importantes do ramo da tecnologia têm empregado cada vez mais economistas. Essas empresas já empregam mais economistas do que os maiores departamentos de economia das universidades norte-americanas. Esse crescimento na contratação de economistas já está originando uma nova área de trabalho (a "economia da digitalização") e uma série novas questões de pesquisa tem surgido (Silveira Jr., 2019). O conjunto de habilidades apreendidas pelo economista tem sido um dos principais diferenciais em comparação a outros profissionais de áreas correlatas, especialmente ao utilizar uma abordagem baseada em dados e capaz de compreender quais relações são (ou não) causais. A ciência econômica desenvolveu o ferramental necessário para identificar esse tipo de relação nos dados do mundo real. A era digital tornou acessível um imenso volume de dados, disponibilizados pelas plataformas, e expandiu com isso a demanda por profissionais com essa característica de formação (Silveira Jr., 2019).

Além das empresas de tecnologia, o economista, nos EUA, tem assumido papel cada vez mais relevante na academia, por estar mais protegido das pressões da iniciativa privada. Isso lhe proporciona

a oportunidade de explorar questões estratégicas de longo prazo e avaliar as consequências das aplicações empregadas por empresas (Silveira Jr., 2019). As pesquisas acadêmicas, independentes de pressões, contribuem para esclarecer questões nocivas ao meio ambiente, de discriminação racial e de gênero, de exploração de trabalho e uma série de outras questões que, sem essa independência, não seria possível serem detectadas.

Ao retomarmos a nossa realidade sobre o futuro do economista, temos muito a avançar na formação. Os problemas detectados por Furtado, na década de 1960, continuam bem atuais. A formação está centrada em análises descontextualizadas, tornando a formação abstrata e com pouco nexos com a realidade. Com isso, o profissional, ao se confrontar com o mundo real, parafraseando Furtado (1961), sente-se frustrado. Para se fazer um bom estudo de mercado, é preciso saber trabalhar com a imaginação, base de dados e informações indiretas, além de técnicas de análise (Furtado, 1961). Para que a profissão tenha futuro, precisa rever alguns aspectos referentes às mudanças em curso.

CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS DA UNESC

O curso de graduação em Ciências Econômicas da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc), de Criciúma/SC/Brasil, busca proporcionar aos alunos bom desempenho na compreensão e na resolução de problemas no setor público, relacionados à macroeconomia (inflação, déficit público, orçamento público), como no setor privado, relacionados à microeconomia (custo de produção, formação de preços, operações financeiras e estratégias de negócios). Além de uma formação sólida para atuar em cooperativas, agências reguladoras e instituições estatais, perícia, arbitragem, mercados financeiros, entre outras funções

(Unesc, 2014).

Para atingir tais objetivos de formação, busca-se um perfil profissional com as seguintes características: um economista capacitado para ser um empreendedor, ético e comprometido com o desenvolvimento profissional, preocupado com eventos globais e regionais. Com isso, poderá formar profissionais preparados para analisar as transformações, tomar decisões e solucionar problemas que afetam a sociedade como um todo (Unesc, 2014).

O Curso de Ciências Econômicas da Unesc, inicialmente, foi denominado Curso de Economia, autorizado a funcionar em 02 de junho de 1999 pela Resolução no 12/99 do Conselho Universitário (Consu) e pelo Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Com base em seu Projeto Pedagógico do Curso (PPC), o Curso de Ciências Econômicas da Unesc habilita profissionais a atuarem com consciência econômica crítica, não só para o exercício da técnica econômica como para pensar a Economia em seus aspectos científico, filosófico, histórico, sociológico e político, visando formar profissionais conscientes do seu papel de cidadão e de sua função social de formadores de opinião capazes de difundir a construção da cidadania em todos os segmentos da sociedade. Desde a sua criação, o curso tem um currículo diferenciado e qualificado, adaptado à vocação institucional e atento à realidade local e do seu entorno, bem como às necessidades nacionais e internacionais, habilitando os egressos a todos os cargos competentes ao economista (Unesc, 2014).

O Curso tem por base uma sólida formação teórica, histórica e instrumental, parte de uma visão que considera a economia uma área do conhecimento que permeia todas as esferas da existência e ao mesmo tempo é por elas influenciada. Definir precisamente o objeto da economia é reduzir o conhecimento. O ser humano é um todo articulado e está em constante movimento.

Devido a isso, não se considera – como contido em grande medida nos pressupostos neoclássicos – o alheamento das análises econômicas das questões antropológicas, culturais, históricas e sociológicas, que comprometem a multidimensionalidade do conhecimento humano (Unesc, 2014).

Por isso, o curso foi construído dentro de uma abordagem plural, crítica, interdisciplinar e comunitária, com uma sólida formação teórica, histórica e instrumental. Assim como acontece em qualquer área do conhecimento, a economia tem suas escolas de pensamento que, grosso modo, podem ser divididas em duas vertentes: ortodoxa (clássica, neoclássica, monetarista e novo-clássica) e heterodoxa (marxista, keynesiana, pós-keynesiana, kaleckiana, schumpeteriana e neo-schumpeteriana). Contudo, diferentemente do que acontece com vários cursos no País, essas escolas não optam pelo princípio da pluralidade e repassam aos seus alunos abordagens reducionistas. Portanto, a linha mestra do Curso de Ciências Econômicas da Unesc é a pluralidade, mas isso não significa que haja neutralidade científica. O aluno deverá ter acesso às linhas do pensamento da economia. Com uma formação pluralista, abre-se para a possibilidade de que a opção ideológica fique a cargo do acadêmico (Unesc, 2014).

O objetivo do curso é capacitar economistas com sólida formação teórica, histórica e instrumental, comprometida com o desenvolvimento econômico, social e ambiental, conforme sua matriz curricular, que é estruturada da seguinte forma: Formação Geral: O conteúdo é composto por 12 disciplinas, num total de 864 horas/aula, representando 27% do total de horas/aula. A formação teórico-quantitativa representa 47% da carga de trabalho, ou seja, um total de 1.512 horas/aula. A formação histórica tem um total de 504 horas/aula, ou seja, pouco mais de 15%. As disciplinas opcionais

são oferecidas na área de conhecimento do Conteúdo Teórico-Quantitativo e Histórico. Os conteúdos teórico-práticos representam mais de 11% do total da carga de trabalho, isto é, 360 horas/aula. Destaca-se também que as 300 horas de Atividades Complementares de Treinamento não são consideradas.

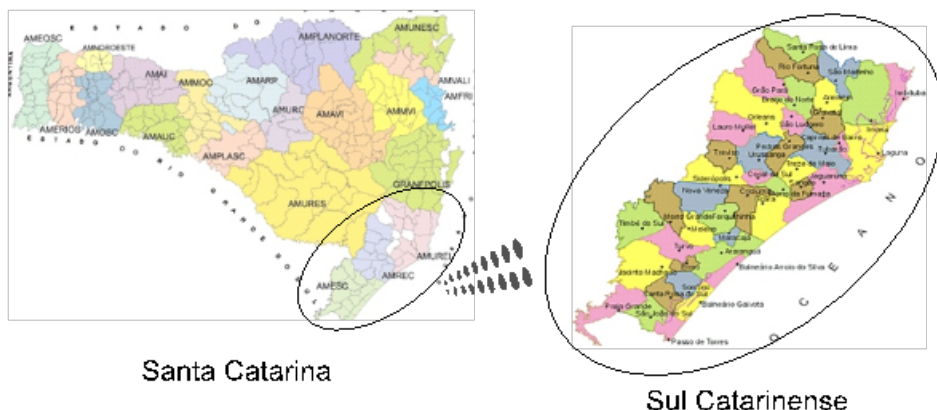
Nesse sentido, o curso busca a relevância no desenvolvimento econômico e social da região, uma vez que o crescimento populacional traz uma maior escassez de bens e serviços das mais variadas espécies, cuja solução deve ser dada por meio das atividades dos economistas e outras tantas atividades que exigem curso superior em Ciências Econômicas, pautando suas ações.

LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA E ENTORNO DO CAMPUS

A Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) está situada em Criciúma, no sul de Santa Catarina, Brasil. O município abrange uma área de 236 km² e possui população estimada, em 2018, de 213.023 habitantes, conforme dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

A região sul catarinense ocupa uma área de 9.417 km², equivalente a 9,8% do território do estado de Santa Catarina, e é composta por 44 municípios, que abrigam uma população estimada em 914 mil habitantes, dos quais, aproximadamente, 800 mil moram nas áreas urbanas. A região está dividida em três microrregiões, assim designadas: Associação dos Municípios da Região de Laguna (AMUREL), Associação dos Municípios da Região Carbonífera (AMREC) e Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC). O mapa 1 mostra os municípios que compõem essas associações de municípios.

Mapa 1 – Mapa de Santa Catarina, com destaque para a região Sul



Santa Catarina

Sul Catarinense

Fonte: Unesc (2014, p.28) - PPC.

Criciúma, pelas suas características socioeconômicas, é, atualmente, o município polo da região sul catarinense. A partir de 1940, Criciúma entrou em um processo de modernização e diversificação econômica. A partir de 1960 a 1970, nela se consolidaram, além da extração do carvão, as indústrias cerâmicas, de vestuário, alimentícias, de calçados, de construção civil, de plástico e de metal mecânica.

O curso de Ciências Econômicas insere-se na concepção geral da Universidade do Extremo Sul Catarinense, que visa à formação integral, ou seja, à educação superior brasileira, entendida como direito da sociedade e um dever do Estado, a qual deve incorporar em sua razão de existir um conjunto de funções sociais, ampliando o compromisso público com a política de formação e produção de conhecimento. Tendo como pilares a emancipação da sociedade e, por isso, reafirmar os princípios constitucionais da democracia, assumir a responsabilidade social por meio de ações que possibilitem aos diferentes grupos sociais o usufruto dos conhecimentos produzidos pela academia em todas as suas dimensões e reconhecer-se como espaço que delinea sua identidade no diálogo com a sociedade, já que a Universidade é

um lugar plural de construção de diferentes percepções de mundo e, em razão disso, deve considerar e defender a diversidade e as diferenças como constitutivas das culturas e dos saberes, fortalecendo as identidades do povo multicultural brasileiro (Unesc, 2014).

Desse modo, o curso busca formar profissionais com consciência crítica, atentos à realidade mundial, nacional e regional, com capacidade de compreender os problemas e anseios da população; formar profissionais atentos ao papel de cidadão; promover a formação de profissionais com um embasamento interdisciplinar e capazes de percorrer os três âmbitos indissolúveis da educação: o ensino, a pesquisa e a extensão; formar profissionais comprometidos com as causas do meio ambiente, do desenvolvimento e dos direitos humanos. A ética, a responsabilidade, a autonomia, a proatividade, a inovação, o comprometimento, a solidariedade e a organização também fazem parte dos princípios do curso (Unesc, 2014).

O **quadro 1** mostra a grade curricular nº 4 do curso de Ciências Econômicas da UNESC em vigência.

Quadro 1: Grade curricular do curso de Ciências Econômicas - Unesc

O Curso de Ciências Econômicas funciona no Campus da Unesc na cidade de Criciúma.

São oferecidas 54 vagas semestrais, totalizando 108 vagas anuais. As formas de Ingresso no curso são: vestibular, Sistema de Ingresso por Mérito (SIM), Minha Chance, Nossa Bolsa, desempenho obtido pelos

Código/Disciplina	Fases									Total Crédito	Total H/A
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª		
16757- Matemática Aplicada à Economia	4									4	72
16758- Introdução à Economia	4									4	72
16759- Metodologia Científica e da Pesquisa	4									4	72
16760- História do Pensamento Econômico	4									4	72
16761- Banco de Dados e Introdução ao Mercado Financeiro	4									4	72
16762- Estatística Econômica I		4								4	72
16763- Métodos Quantitativos Aplicados à Economia		4								4	72
16764- Contabilidade Social		4								4	72
16765- Economia Solidária		4								4	72
16766- Economia Política		4								4	72
16767- Estatística Econômica II			4							4	72
16768- Macroeconomia I			4							4	72
16769- Microeconômica I			4							4	72
16770- Sociologia			4							4	72
16771- História Econômica Geral			4							4	72
16772- Econometria				4						4	72
16773- Microeconomia II				4						4	72
16774- Macroeconomia II				4						4	72
16775- Formação Econômica do Brasil				4						4	72
16776- Matemática Financeira				4						4	72
16777- Ecodesenvolvimento I					4					4	72
16778- Economia Industrial					4					4	72
16779- Macroeconomia III					4					4	72
16780- Economia Brasileira Contemporânea I					4					4	72
16781- Análise Econômica Financeira					4					4	72
16782- Ecodesenvolvimento II						4				4	72
16783- Economia Brasileira Contemporânea II						4				4	72
16784- Economia Rural e Agricultura Familiar						4				4	72
16785- Elaboração e Análise de Projetos						4				4	72
16786- Economia Monetária e Financeira						4				4	72
16787- Mercado de Capitais							4			4	72
16788- Economia Internacional							4			4	72
16789- Direito Empresarial e Público							4			4	72
16790- Economia do Setor Público							4			4	72
16791- Estrutura e Análise de Balanço							4			4	72
16792- Política e Planejamento Econômico								4		4	72
16793- Finanças Corporativas								4		4	72
16794- Economia Catarinense								4		4	72
16795- Monografia I								4		4	72
16796- Optativa 1								4		4	72
16797- Monografia									12	12	216
16798- Economia do Trabalho e da Tecnologia									4	4	72
16799- Optativa 2									4	4	72
TOTAL	20	20	20	20	20	20	20	20	20	180	3.240

candidatos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), reingresso, ingresso com curso superior, transferência externa, troca de curso, entre outros. O curso funciona no período noturno, de segunda a sexta-feira, das 19h00 às 22h35 (Unesc, 2014).

A modalidade do curso é presencial, com carga horária total de 3.000 horas/relógio, incluídas 300 horas de atividades complementares. Com tempo mínimo de integralização de 4,5 anos, sem determinação de tempo máximo (Unesc, 2014). Cabe ressaltar que o Curso de Ciências Econômicas enfrenta as mesmas dificuldades dos demais cursos brasileiros: queda na demanda, evasão, desistências, dentre outros problemas.

Por isso, os currículos de Economia têm um longo caminho a ser trilhado, tanto nos aspectos teóricos quanto nos metodológicos. Os currículos estão focados em fazer os estudantes aprenderem as teorias mais aceitas, principalmente as importadas de alguns cursos de países desenvolvidos. Contudo, grande parte dessas teorias estão distantes da realidade dos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. É necessária, portanto, uma formação focada mais em nossa realidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atual quadro para os cursos de economia no Brasil é de certa estabilidade também em relação ao número de economistas formados. Embora os cursos com formação afins tenham apresentado crescimento, o número de cursos de economia passou por drásticas reduções em suas demandas nas décadas de 1980 e 1990, com fechamento de cursos, em razão da queda de matrículas, embora nos últimos anos tenha apresentado certa estabilidade, tanto em relação aos formados quanto ao número de cursos.

Como se verificou, os economistas têm ocupado cada vez mais espaços na mídia, isso demonstra interesse social em saber a opinião dessa classe. Contudo, esse interesse não tem refletido no aumento pela procura dos cursos de economia. No Brasil, eles ainda precisam superar a forte tendência à formação "ortodoxa" por uma visão mais atualizada, com novas perspectivas da fronteira teórica, mais pluralista e interdisciplinar. A formação deve pautar-se em um profissional com maior flexibilidade, abertura teórica e tolerância ideológica.

REFERÊNCIAS

- Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Ciências Econômicas -ANGE. Cadernos ANGE: Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Ciências Econômicas - Orientação Acadêmica 2010. [S.L.]: ANGE, 2010. 65 p. Disponível em: <http://www.ange.org.br/site/wp-content/uploads/2016/02/Cadernos_ANGE_2010_diretrizes.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- Assis, J. C.; Doria, F. O universo neoliberal em desencanto. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- Brasil. Decreto nº 17.329, de 28 de maio de 1926. Aprova, o regulamento para os estabelecimentos de ensino tecnico commercial reconhecidos oficialmente pelo Governo Federal. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, DF, 10 nov. 1926. Seção 1, p. 20261. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17329-28-maio-1926-514068-republicacao-88142-pe.html>>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- Brasil. Lei nº 1.411, de 13 de agosto de 1951. Dispõe sobre a profissão de Economista. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 18 ago. 1951. Seção 1, p. 12201. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1411-13-agosto-1951-361899-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- Brasil. Ministério da Educação. Resolução no 2, de 18 de junho de 2007. Dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 19 jun. 2007a. Seção I, p. 6. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/rces002_07.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- Brasil. Ministério da Educação. Resolução no 4, de 13 de julho de 2007. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Ciências Econômicas, bacharelado, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 14 jul. 2007b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/rces004_07.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- Castro, N. J. O processo de profissionalização do economista no Brasil: Texto de Debate nº 15. Rio de Janeiro: UFRJ/FEA, 1991.
- Castro, N. J. O economista: a história da profissão no Brasil. Rio de Janeiro: Cofecon/Corecon; São Paulo: Corecon, 2001.
- Fanaya, G. Formação e Mercado de Trabalho do Economista. In: Encontro dos Cursos de Ciências Econômicas do RS, 30, 2007, Cruz Alta. Anais... Cruz Alta, RS: Corecon, 2007. Disponível em: <www.coreconrs.org.br/palestras/gf.ppt>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- França, V. A. M. A profissão de economista está condenada a desaparecer? Terraço Econômico. Publicado em 28 ago. 2017 [online]. Disponível em: <<https://terracoeconomico.com.br/profissao-de-economista-esta-condenada-desaparecer/>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

- Furtado, C. A formação do economista em país subdesenvolvido. Rio de Janeiro: Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1961. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311213180.A_formacao_do_economista_em_pais_subdesenvolvido.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Censo da Educação Superior 2017. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/>>. Acesso em: 09 mar. 2019.
- Pinto, H. E. M.; Oliveira, M. E. Recado aos jovens futuros economistas. Brasília: COFECON, 2010. Disponível em: < <https://www.oeconomista.com.br/recado-aos-jovens-futuros-economistas-e-aos-que-desejam-estudar-economia-por-hugo-meza-pinto-e-marcus-eduardo-de-oliveira/>> Acesso em: 18 mar. 2019.
- Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. Projeto Pedagógico do Curso (PPC) de Ciências Econômicas da UNESC. Criciúma: Unesc, 2014.
- Robinson, J. Filosofia econômica. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- Sanson, J. R.; Nicolau, J. A. Do ensino de técnicas comerciais ao ensino de Economia em Santa Catarina. Análise – Revista de Administração da PUCRS, [S.L.], v. 17, n. 2, p. 297-312, jan. 2007. ISSN 1980-6302. Disponível em: <[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/311-1160-2-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/311-1160-2-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2019.
- Sen, A. Sobre ética e economia. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- Silveira Jr, P. A. Por que os economistas estão invadindo as empresas de tecnologia? Terraço econômico. Publicado em 18 fev. 2019 [online]. Disponível em: <<https://www.terracoeconomico.com.br/por-os-economistas-estao-invadindo-as-empresas-de-tecnologia/>>. Acesso em: 22 fev. 2019.
- Simonsen, M. H. O ensino de economia em nível de pós-graduação no Brasil. Revista brasileira de economia, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 19-30, dez. 1966. ISSN bkabsp.000027122. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/1769/2785>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

“MUÑECAS BRAVAS EN UN NIDO DE RATAS”. NOTAS SOBRE LAS REPRESENTACIONES MASCULINAS Y EL PROTAGONISMO FEMENINO EN LAS LUCHAS GREMIALES DE LA INDUSTRIA DEL PESCADO.

“Muñecas bravas en un nido de ratas”. Notes about masculine representations and feminine protagonism in unión struggles (fishing industry, 1935-1975).

por **Guillermina Laitano y Agustín Nieto**

Guillermina Laitano:

guillermina.laitano@gmail.com.

Agustín Nieto:

agustin.nieto77@gmail.com

Filiación institucional:

GESMar-CEHis-UNMdP/CONICET

RESUMEN

En este breve ensayo nos proponemos abordar la complejidad de la configuración social que damos en llamar “clase obrera” desde una perspectiva de análisis generizada. O sea, nuestro punto de partida es la pluri-identidad de género y de sexo en las configuraciones clasistas. Pues, si bien el antagonismo clasista dibuja una frontera porosa pero irreductible entre un “ellxs” y un “nosotrxs”, habilitando de esta forma un territorio social de comunión que denominamos “comunidad”, ésta no se caracteriza por su monolitismo y armonía. Dicha comunidad también está habitada por tensiones irreductibles, siendo el clivaje de género una de las tensiones más conflictivas que debe tramitar constantemente la clase, en tanto comunidad. Aunque no la única, una primera aproximación a dicho clivaje nos remite a “lo femenino” y “lo masculino”. Por este motivo, en esta primera aproximación, nos centraremos en las representaciones masculinas de lo femenino en la comunidad obrera del pescado,

por un lado, y en el protagonismo que las mujeres de la comunidad obrera del pescado ejercieron en las luchas gremiales, por otro.

Palabras clave: clase obrera – comunidad – género – puerto – pesca

ABSTRACT

In this brief essay, it is our intention to approach the complexity of the social configuration called "working class" from a gender perspective. That is, our starting point is gender and sex pluri-identity in class configurations. Even if class antagonism draws a porous but irreducible border between "them" and "us", by enabling a social territory of communion which we denominate "community", such is not characterized by its monolithic nature and harmony. Such community is also inhabited by irreducible tensions, being gender cleavage one of the most conflictive tensions which class must constantly face as a community. Although not the only one, a first approach to such cleavage leads to the "feminine" and the "masculine". For that reason, in this first attempt, the focus is on the masculine representations of the feminine in the fishing class working community, on the one hand, and in the key role women in this community have occupied in union struggles, on the other.

Key words: working class– community – gender – port – fishing

Recibido: 10 de abril de 2019
Aceptado: 10 de mayo de 2019

PRIMERAS NOTAS

Cuentan los hombres que en una de las tantas huelgas de trabajadoras de las conservas de pescado, allá por los primeros años cuarenta del siglo pasado, se escuchó el grito de una mujer iracunda diciendo, cuchillo en mano, "suéltelo que lo descojono". La mujer de armas tomar era conocida como la "viuda de Rawson". El desvalido ser al que se quería descojonar era un capataz poco proclive a secundar la medida de lucha de sus subalternxs. La recreación de aquel evento, sin fecha precisa pero ubicado en torno a los primeros años cuarenta, se desprende de una entrevista informal con García, un viejo anarquista de la ciudad, realizada en la Biblioteca Popular Juventud Moderna hace cerca de una década.

Lejos de ser una anécdota sobre un tipo de evento extravagante, García nos pintó un fresco sobre una práctica cultural propia del sindicalismo femenino de las mujeres de la industria del pescado. Las menciones y los "recuerdos" de acciones emprendidas por las obreras del pescado, en el marco de conflictos laborales, contra rompe-huelgas, capataces y patronos son recurrentes en entrevistas y memorias obreras. La protesta obrera, cuando era (es) emprendida por mujeres obreras, era (es) anti-patronal y anti-patriarcal a un mismo tiempo. Pues las acciones de las mujeres obreras en protesta dejaban en suspenso tanto la explotación capitalista como la dominación masculina. Claro que estas pausas eran intermitentes y momentáneas, pero revelaban ese doble antagonismo que habita y moldea su cuerpo en tanto cuerpo femenino y obrero.

Ahora bien, esto no quiere decir que el accionar de las mujeres obreras en protesta se orientase solo hacia los cuerpos masculinos. También se ocupaban de

disciplinar a las rompe-huelgas mujeres recurriendo al daño de su femineidad. El repertorio de acción que desplegaron las huelguistas tenía dos prácticas predilectas: cortar la cabellera de las rompe-huelgas ("raparlas") y quitarles la ropa (desnudarlas). La primera acción perseguía estigmatizar a las rompe-huelgas "masculinizando" su aspecto. La segunda buscaba deshonrarlas ante la mirada de sus pares. Prácticas que de conjunto perseguían disciplinar las filas obreras en función de los objetivos colectivos pretendidos.

En las páginas siguientes intentaremos profundizar sobre estas y otras prácticas en torno al accionar sindical femenino, apelando al término de comunidad y su estrecha relación conceptual con la noción de clase social. También nos detendremos en el accionar de las mujeres obreras del pescado en el marco de distintos conflictos laborales, así como en la cotidianeidad del quehacer sindical. Finalmente nos ocuparemos de bucear en las representaciones masculinas sobre el accionar femenino en el gremio del pescado.

Comunidad: notas conceptuales para una genealogía

La ciencia es el arte de operar con conceptos, dicen que dijo alguna vez el viejo Engels. En este sentido, la historia como ciencia histórica adolece de cierto descuido por el mencionado arte. En la mayoría de los trabajos históricos sobre comunidades laborales, obreras y/o sindicales poco y nada se reflexiona sobre dicho concepto y sus implicancias. En este apartado barruntaremos algunas notas sobre la noción de comunidad, a fin de amalgamarla con el concepto de clase. O sea, en estas líneas, buscaremos argumentar que la clase en tanto tal

siempre implica la construcción de lazos comunitarios.

En esta indagación, que se encuentra en sus momentos iniciales, arrancamos por rastrear los significados del término en el diccionario de la RAE. La búsqueda devolvió 8 acepciones de la palabra "comunidad" (del lat. *communiitas*, -ātis - del gr. *. KOINÓΤΗΣ koinótēs*).

1. f. Cualidad de común (que pertenece o se extiende a varios).
2. f. Conjunto de las personas de un pueblo, región o nación.
3. f. Conjunto de naciones unidas por acuerdos políticos y económicos. Comunidad Europea.
4. f. Conjunto de personas vinculadas por características o intereses comunes. Comunidad católica, lingüística.
5. f. comunidad autónoma.
6. f. Junta o congregación de personas que viven unidas bajo ciertas constituciones y reglas, como los conventos, colegios, etc.
7. f. Común de los vecinos de una ciudad o villa realengas de cualquiera de los antiguos reinos de España, dirigido y representado por su concejo.
8. f. pl. Levantamientos populares, principalmente los de Castilla en tiempos de Carlos I.

Si hacemos una síntesis de las acepciones listadas, podríamos decir que cuando hablamos de comunidad estamos haciendo referencia a la cualidad común de personas individuales y o jurídicas agrupadas a escalas diferentes, desde lo barrial a lo internacional, que comparten intereses a la vez que conforman una identidad, que habilita y legitima un racimo singular de prácticas condicionadas por el contexto socio-histórico-espacial. Es así, que salta a la vista la estrecha ligazón entre comunidad

y territorialidad: la comunidad no sólo necesita de un soporte territorial sino que lo conforma a la vez que es por él conformada.

Continuemos con nuestra expedición por la selva conceptual.

Este término también habita los poco consultados diccionarios de sociología. En una edición reciente de uno de ellos, se presentan cinco acepciones del término:

1. Conjunto de individuos que tienen una forma de vida común y que están sometidos a la vigencia de las mismas valoraciones.
2. Grupo cuyos componentes ocupan un territorio dentro del cual se puede llevar a cabo la totalidad del ciclo vital.
3. Congregación de personas que conviven y se someten a ciertas reglas.
4. Grupo social en el que la subsistencia del grupo prevalece sobre los antagonismos de los intereses individuales.
5. Un todo humano de lazos internos fuertes, cuyos integrantes están cohesionados por el espíritu de cuerpo e ideales comunes. (Greco, 2008: 89)

Estas acepciones incorporan a los rasgos ya mencionados en las definiciones anteriores la idea de la existencia de lazos internos fuertes que cohesionan al grupo y debilitan la competencia inter-individual a su interior. En este sentido, la noción weberiana de comunidad es central.

Para Weber el concepto de comunidad remite a una relación social cuya traducción a acción social responde a un sentimiento subjetivo de carácter afectivo-emocional y/o tradicional: "Llamamos comunidad a una relación social cuando y en la medida en que la actitud en la acción social [...]

se inspira en el sentimiento subjetivo (afectivo o tradicional) de los partícipes de constituir un todo." (Weber, 2012: 33). Más interesante aún, para Weber el concepto comunidad solo es inteligible como la expresión conceptual de un antagonismo social cuya contraparte conceptual es la noción de sociedad. De esta forma la discusión remite a la contraposición dicotómica entre comunidad y sociedad (Gemeinschaft und Gesellschaft). Este camino nos llevaría de Weber hasta, al menos, Hegel, pasando por Tönnies. Como es poco el espacio y el tiempo del que dispongo, esta deriva la dejo para otro momento. Lo que sí es importante decir aquí es que esta dicotomía fue desplazada por la dicotomía sociedad / estado. Y, más importante aún, que ninguna de las dos dicotomías estructurantes de la teoría social contemporánea estuvieron presentes como tales en la filosofía hegeliana. Para Hegel las tres grandes dimensiones de lo social se identificaban con la familia-comunidad, la sociedad (civil) y el estado, entendidas en su método dialéctico como tesis (familia-comunidad), antítesis (sociedad) y síntesis (estado). Esta tríada se encuentra hoy virtualmente desplazada por la dicotomía estado/sociedad y ayer lo estaba por la dicotomía comunidad/sociedad. Insisto, esto da para todo un debate en torno a dichos desplazamientos, pero ahora me centraré en el concepto de comunidad.

Weber parece dar en el clavo cuando identifica el lazo comunitario como un lazo afectivo-tradicional, pues son muchxs lxs cientistas sociales que atribuyen dicho rasgo a la comunidad. En este sentido, la comunidad y lo comunitario serían propios de lo pre-moderno, pre-capitalista. Desde el momento en que la ley del valor dirige el ordenamiento del entramado social, los días de la comunidad están contados. La narrativa polanyiana es elocuente:

La catástrofe de la comunidad nativa es un resultado directo de la destrucción rápida y violenta de las instituciones básicas de la víctima [...]. Estas instituciones básicas son destruidas por el hecho mismo de que se introduce una economía de mercado en una comunidad organizada de modo enteramente diferente; la mano de obra y la tierra se convierten en mercancías, lo que de nuevo es una fórmula breve para la liquidación de toda institución cultural de una sociedad orgánica (Polanyi, 2011: 217).

Mises sostuvo correctamente que si los trabajadores «no actuaban como sindicalistas, sino que reducían sus demandas y cambiaban su ubicación y su ocupación de acuerdo con los requerimientos del mercado de mano de obra, podrían encontrar trabajo eventualmente». Esto resume la posición existente bajo un sistema basado en el postulado del carácter de mercancía del trabajo. La mercancía no puede decidir dónde se ofrecerá en venta, para qué propósito, a qué precio podrá cambiar de manos y en qué forma consumirse o destruirse (Polanyi, 2011: 236).

Dado que el funcionamiento de tales mercados amenaza con la destrucción de la sociedad, la acción de autopreservación de la comunidad trataba de impedir su establecimiento o de interferir con su libre funcionamiento una vez establecidos (Polanyi, 2011: 261).

El último fragmento de Polanyi da cuenta de los procesos de resistencia anclados en lo comunitario para hacer frente a las fuerzas disolventes del mercado autorregulado. Ese poder disolvente se expresa en el plano de la política: "La política contemporánea es el desolador experimentum linguae, que desarticula

y disuelve a lo ancho de todo el planeta tradiciones y creencias, ideologías y religiones, identidades y comunidades." (Agamben, 1996: 53). También es abordado por Marx en varios de sus escritos. Aquí extractaremos solo algunos pasajes que consideramos muy ilustrativos para los fines de este ensayo.

En relación al desarrollo histórico del valor de cambio como forma social de relación interpersonal, Marx sostiene lo siguiente:

En el valor de cambio el vínculo social entre las personas se transforma en relación social entre cosas; la capacidad personal, en una capacidad de las cosas. Cuanto menor es la fuerza social del medio de cambio, cuanto más está ligado todavía a la naturaleza del producto inmediato del trabajo y a las necesidades de aquellos que intercambian, tanto mayor debe ser la fuerza de la comunidad que vincula a los individuos, la relación patriarcal, la comunidad antigua, el feudalismo y la corporación (Marx, 2007: 85).

Este pasaje deja en claro que, al igual que en Weber, para Marx la comunidad, como forma predominante de organización social, refiere a formaciones sociales no capitalistas. Cuando la ley del valor con su ropaje dinerario comienza a primar en el ordenamiento de lo social, la desintegración de la comunidad se presenta como irreversible:

La afección de dinero o la sed de enriquecimiento representan necesariamente el ocaso de las comunidades antiguas. De ahí la oposición a ellas. El dinero mismo es la comunidad, y no puede soportar otra superior a él. Pero esto supone el pleno desarrollo del valor de cambio y por lo tanto una organización de la sociedad correspondiente a ellos.

Allí donde el dinero no es él mismo la entidad comunitaria, disuelve necesariamente la entidad

comunitaria. (Marx, 2007: 157, 159).

En la moderna sociedad burguesa el dinero es la comunidad. Una comunidad totalitaria que no soporta a otro comunitarismo que no sea el suyo. Asimismo, es una entidad abstracta por medio de la cual el individuo busca satisfacer sus necesidades vitales.

El supuesto elemental de la sociedad burguesa es que el trabajo produce inmediatamente el valor de cambio en consecuencia dinero, y que del mismo modo, el dinero también compra inmediatamente el trabajo, y por consiguiente al obrero, sólo si él mismo, en el cambio, enajena su actividad. Trabajo asalariado, por un lado, capital por el otro, son por ello únicamente formas diversas del valor de cambio desarrollado y del dinero como su encarnación. Por lo tanto el dinero es inmediatamente la comunidad, en cuanto es la sustancia universal de la existencia para todos, y al mismo tiempo el producto social de todos. Pero en el dinero, como ya vimos, la comunidad es para el individuo una mera abstracción, una mera cosa externa, accidental, y al mismo tiempo un simple medio para su satisfacción como individuo aislado. La comunidad antigua supone una relación totalmente distinta del individuo consigo mismo. Por lo tanto, el desarrollo del dinero [...] la rompe. (Marx, 2007: 160-161.)

Ahora bien, este poder disgregador pretende ser absoluto pero no lo logra. Una comunidad dineraria excluyente es el proyecto y el deseo del capital, pero no al realidad histórica de su discurrir. Si así fuese, el sujeto único y total de la historia en los últimos quinientos años hubiese sido el capital. No fue así, el proyecto capitalista fue y es constantemente estropeado, dañado (aunque aún no subvertido) por las luchas sociales, en particular por la lucha de clases, que es una lucha de carácter comunitario.

En el apartado siguiente comenzaremos a mostrar de qué forma los lazos comunitarios no lograron ser erradicados de la trama social por el avance de la ley del valor, y como dichos lazos son co-constitutivos de los procesos de formación de la clase obrera. Formación que da por tierra con el proyecto burgués de “homo economicus”, que es entendido como el producto de la disolución de lo comunitario, cuya racionalidad está diseñada a imagen y semejanza de la ley del valor.

CLASE COMO COMUNIDAD: UNA EXPLORACIÓN ELEMENTAL

En Miseria de la filosofía Marx sostiene que la defensa de los salarios deja lugar a la defensa de las asociaciones obreras, que se vuelve una defensa más necesaria que la defensa del salario: “Hasta tal punto esto es cierto que los economistas ingleses no salían de su asombro al ver que los obreros sacrificaban una buena parte del salario a favor de asociaciones que, a juicio de estos economistas, se habían fundado exclusivamente para luchar en pro del salario” (1987: 120). Ese asombro burgués responde a la débil presencia de una racionalidad burguesa entre sus obrerxs. El proyecto no estaba dando los resultados esperados, allí y más acá, se formaban comunidades obreras para defenderse del poder disolvente de la ley del valor. En el propio corazón de la comunidad del dinero, proliferaban desafiantes las comunidades de trabajadorxs en defensa de sus derechos.

Antes de seguir adelante, nos parece importante detenernos brevemente en las acepciones que presenta el concepto de clase en las ciencias sociales. Siguiendo a Williams (2000), presentaremos tres grandes acepciones que no resumen toda la riqueza del inagotable debate sobre el concepto en cuestión. A saber:

1. Grupo social (objetivo): categoría social o económica, en diversos niveles
2. Rango / estatus: posición social relativa, por nacimiento o movilidad.
3. Formación social: relación social percibida; organización social, política y cultural

Nosotros nos ocuparemos de profundizar en torno a la tercera acepción en lo que resta de este breve apartado. En este asunto es interesante el contrapunto entre Marx y Weber, que también abordaremos brevemente. Antagonizando con los escritos de Marx, Weber asevera que la clase tiene una existencia distanciada de los lazos comunitarios, los cuales están reservados para otro tipo de agrupamientos (estamentos y partidos). Dice Weber (2012): “Las clases no son comunidades en el sentido dado aquí a esta palabra” (683). “En oposición a las clases, los estamentos son normalmente comunidades aunque con frecuencia de carácter amorfo” (687). Esta tesis se explica en relación a su definición de clase. Este último concepto refiere a una situación de clase y esta última a una situación de mercado. Y como para Weber el mercado disuelve los lazos comunitarios, va de suyo que la clase en tanto situación de mercado, no conforme comunidad. A su vez, esta tesis se relaciona a la contraposición entre acción social racional (mercado) y acción social afectiva/tradicional.

Como vimos, Marx había sostenido la idea contraria: las clases sólo cuentan como tales en tanto y en cuanto conformen comunidades. Y logran conformar comunidades en tanto y en cuanto apaciguan la competencia intestina en el mercado de fuerza de trabajo y se enfrentan colectivamente al capital. Se sabe que Marx nunca elaboró un tratado teórico sobre su noción de clase. Sin embargo, en sus textos históricos hay

pasajes muy sugerentes al respecto. Uno de esos escritos es El 18 Brumario de Luis Bonaparte, infinitamente citado. En dicho texto Marx expone un conjunto de ideas que permiten aproximarnos a una noción de clase potente para el análisis histórico:

Bonaparte representa a una clase, que es, además, la clase más numerosa de la sociedad francesa: los campesinos parcelarios. Los campesinos parcelarios forman una masa inmensa, cuyos individuos viven en idéntica situación, pero sin que entre ellos existan muchas relaciones. Su modo de producción los aísla a unos de otros, en vez de establecer relaciones mutuas entre ellos. Este aislamiento es fomentado por los malos medios de comunicación de Francia y por la pobreza de los campesinos. Su campo de producción, la parcela, no admite en su cultivo división alguna del trabajo ni aplicación ninguna de la ciencia; no admite, por tanto, multiplicidad de desarrollo, ni diversidad de talentos, ni riqueza de relaciones sociales. Cada familia campesina se basta, sobre poco más o menos, a sí misma, produce directamente ella misma la mayor parte de lo que consume y obtiene así sus materiales de existencia más bien en intercambio con la naturaleza que en contacto con la sociedad. La parcela, el campesino, y su familia; y al lado otra parcela, otro campesino y otra familia. Unas cuantas unidades de éstas forman una aldea, y unas cuantas aldeas un departamento. Así se forma la gran masa de la nación francesa, por la simple suma de unidades del mismo nombre, al modo como, por ejemplo, las patatas de un saco forman un saco de patatas. **En la medida en que millones de familias viven bajo condiciones económicas de existencia que las distinguen por su modo de vivir, sus intereses y su cultura de otras clases y las oponen a éstas de un modo hostil aquéllas forman una clase. Por cuanto existe entre los campesinos parcelarios una articulación**

puramente local y la identidad de sus intereses no engendra entre ellos ninguna comunidad, ninguna unión nacional y ninguna organización política, no forman una clase. Son, por tanto, incapaces de hacer valer su interés de clase en su propio nombre, ya sea por medio de un parlamento o por medio de una Convención. No pueden representarse, sino que tienen que ser representados. Su representante tiene que aparecer al mismo tiempo como su señor, como una autoridad por encima de ellos, como un poder ilimitado de gobierno que los proteja de las demás clases y les envíe desde lo alto la lluvia y el sol. Por consiguiente, la influencia política de los campesinos parcelarios encuentra su última expresión en el hecho de que el Poder Ejecutivo someta bajo su mando a la sociedad. (Marx, 1973: 359).

Para Marx, una clase no es un dato estadístico, algo que se pueda atrapar y medir en un censo, porque no es la simple suma de unidades del mismo nombre. De ser así la clase sería un mero "recipiente contenedor-clasificador" de individuos por sus rasgos individuales y no por sus lazos sociales, "al modo como, por ejemplo, las patatas de un saco forman un saco de patatas". Tampoco es la mera identidad del interés material y/o socio-económico que modela su modo de vivir y su cultura lo que define a una clase en tanto tal. Sólo la identidad que articula un interés social en forma activa y consciente, y por tanto se conforman como comunidad que puede auto-representarse, forma una clase. De este modo queda claro que en Marx, clase y comunidad son elementos inescindibles, que son habilitados por, y habilitan, procesos de lucha. Asimismo, la lucha de clases puede ser representada como una lucha entre el valor (la comunidad del dinero - universal) y el valor de uso (las comunidades clasistas - particulares). De esta forma, la vocación imperialista y totalitaria de la ley del valor es frenada

por la conformación de comunidades donde las relaciones de competencia son suspendidas y/o aminoradas a favor de la afectividad de los lazos amicales, familiares, barriales, laborales, etc.

Claro que si nos quedamos con esto, dejamos fuera un elemento que considero de relevancia mayor, la vocación imperialista no es privativa de la comunidad del dinero, también es una lógica que opera en el interior de las comunidades afectivas clasistas. A este respecto, las comunidades clasistas tampoco soportan, hasta hoy día, que otras comunidades que las clases contienen le disputen parte de su espacio social. Así sucede, por ejemplo, con las comunidades de mujeres obreras. En las páginas que siguen intentaremos mostrar la subalternización que la comunidad clasista patriarcal ejerce sobre la parcialidad femenina. También buscaremos mostrar los momentos en los cuales esa subalternización se suspende y emergen sentires y broncas acuñadas en años de agravios masculinos. Esto, en base a la investigación sobre las trabajadoras de la industria del pescado en Mar del Plata entre 1935 y 1975.

ACTIVACIÓN SINDICAL FEMENINA: NOTAS SOBRE LOS AVATARES DE LAS MUJERES SINDICALISTAS DEL PESCADO

En la industria de la conserva la fuerza de trabajo ampliamente predominante era la femenina, rasgo que fue insistentemente remarcado por lxs militantes anarquistas del gremio: "En la conserva de pescado (...) el 90% aproximadamente del personal obrero, es constituido por mujeres".¹ En la línea de estudios precedentes², nos ocuparemos en este apartado de revisar

1 Solidaridad Obrera, Año II, n° 21, enero 1943.

2 Lobato (1993); D'Antonio (2000); D'Antonio y Acha (2000); Palermo (2007); Pascucci (2007); Norando y Scheinkman (2011), Andújar (2015, 2017), Queirolo (2018).

algunas imágenes historiográficas que visualizan a las obreras, aún en los gremios con alto porcentajes de mano de obra femenina, como un "adorno" que acompaña a la agencia masculina en el movimiento obrero, cuando no un elemento de aletargamiento de la conflictividad y participación obrera.³

Militancia sindical femenina en los años 40

En el marco de nuestra investigación de base pudimos reconstruir de forma minuciosa algunos pasajes del protagonismo femenino en el movimiento huelguístico de 1942. En ese momento el movimiento anarquista contaba con una larga tradición de denuncia de la cultura patriarcal y apelaciones directas a la mujer para que participara en las luchas sociales de su tiempo.⁴ Desde fines del siglo XIX 'la mujer' fue un tópico de la prensa anarquista.⁵ Así, las crónicas de las experiencias de las obreras del pescado no fueron escasas en la prensa ácrata del período: "fueron esas obreras, con plena conciencia de sus derechos de tales, las que decididamente impulsaron la huelga del gremio, imponiendo el triunfo final".⁶ En esa misma nota se hacía referencia a que la participación de la mujer en las luchas obreras del pescado no era una experiencia aislada sino un rasgo del movimiento obrero marplatense, en el cual también luchaban las obreras mucamas de la industria hotelera, las obreras de la industria del dulce y las obreras de los lavaderos.⁷ Tres meses luego de aparecida la nota de Solidaridad Obrera,

3 Di Tella (2003: 300 y 435)

4 Bellucci (1990); Bracamonte (2006); Fernández Cordero (2017).

5 Núñez Espinel (2006); Lobato (2009); Fernández Cordero (2017).

6 Solidaridad Obrera, Año II, n° 21, enero 1943.

7 Sobre la participación de las operarias y empleadas en las luchas obreras de la época en la ciudad de Mar del Plata véase Molinari (2002), Ruocco (2010) y Garazi (2018).

el viernes 30 de abril de 1943 se llevó a cabo una "velada (...) a total beneficio de los refugiados españoles" en el salón de actos de la Biblioteca Juventud Moderna, el cual fue "colmado" por el público. En la misma disertó sobre el tema "La mujer en las filas obreras" el gremialista de la capital federal, Horacio Badaraco, quien se explayó en una exposición que fue "una verdadera historia del papel social de la mujer desde los tiempos del artesanado hasta nuestros días". Uno de sus capítulos fue "la mujer trabajadora marplatense", que en las afiliadas de "la Industria del Pescado, Mucamas e Industria del Dulce", había demostrado "una comprensión del momento que las hacen acreedoras a que en ellas depositen su confianza aquellos que luchan por una sociedad más justa, en la seguridad de que las contarán en la vanguardia".⁸

De la última cita emerge una tercera dimensión de la participación de las obreras del pescado, que a diferencia de las dos primeras no tuvimos posibilidad de abordar en investigaciones precedentes y en la cual nos detendremos. Fue la de su desempeño en la vida interna del sindicato, pues lo consideramos un aspecto sobresaliente del complejo proceso de organización del gremio.⁹ Nuestra indagación cuenta

8 El Atlántico, 03/05/1943.

9 Aunque no se una problemática abordada en la presente tesis, debemos tener en cuenta que dentro del universo de la mano de obra femenina existió un porcentaje no desdeñable de niñas obreras. Las cuales estuvieron atravesadas por una triple condición de subalternidad, en tanto sus cuerpos fueron moldeados por el entrecruzamiento de su condición de obreras (en relación de subordinación con los capitalistas de la rama), mujeres (en relación de subordinación con los hombres de la rama) y menores (en relación de subordinación con los adultos de la rama). Obviamente, la figura del patrón conservero personificaba las tres relaciones de dominación como capitalista, hombre y adulto. Uno de los pocos textos historiográficos que toman como eje el trabajo de menores es el de Juan Suriano (1990). También véase Queirolo (2010) y Scheinkman (2016). Para un abordaje de corte más

con los aportes de abordajes previos, en los cuales tanto esta dimensión como las dos anteriores, son analizadas. Según esa pesquisa las obreras del pescado participaron de los conflictos laborales pero sin reivindicaciones que puedan considerarse específicamente femeninas. Antes de seguir, hay que advertir que a diferencia de otras experiencias donde las obreras de la industria del pescado se organizaron en un sindicato femenino¹⁰, el SOIP fue desde sus comienzos una asociación "mixta". Siguiendo los planteamientos de Temma Kaplan, aquel estudio sobre las obreras del SOIP sugiere que la falta de reivindicaciones propias de su condición debido a que las trabajadoras habían interiorizado el modelo masculino de intervención pública, respondiendo a los roles que le asignaba una sociedad capitalista-patriarcal.¹¹ A su vez, la autora de la investigación considera que, al ser el sindicato un ámbito de hombres, la participación femenina en la vida interna del gremio del pescado fue siempre reducida.¹² Su rol en el sindicato era secundario, pues las negociaciones las llevaban a cabo los integrantes varones de la dirección del gremio. Sin embargo, no fue secundario su rol de delegadas en los espacios fabriles.¹³ Según la autora, este rol subordinado de las obreras en la vida sindical se vio acentuado con el advenimiento del peronismo en el gremio. Esto, porque el nuevo movimiento apeló a los valores más tradicionales con respecto a la función de la mujer: la maternidad.¹⁴ Contando con este punto sociológico véase Macri, Ford, Berliner y Molteni (2005). También véase la investigación de Dora Barrancos (1987) sobre los niños proselitistas de las vanguardias obreras.

10 Es el caso de la asociación obrera de las fábricas de conservas y escabeches de La Coruña: "El Porvenir Femenino" (Muñoz Abeledo, 2010).

11 Molinari (1995); Kaplan (1990).

12 Molinari (1997).

13 Molinari (1995).

14 Molinari (1995)

de partida, y con el objetivo de ayudar en la desnaturalización de las miradas androcéntricas de la vida asociativa obrera, en este apartado nos proponemos en concreto, 'rescatar' y reconstruir las experiencias de participación sindical de las mujeres del pescado desde distintos ángulos.

La prensa anarquista nos permite una primera aproximación a aquellas experiencias. Según se expresaba en la nota de Solidaridad Obrera ya citada, lo más destacable de las obreras del pescado no fue su participación en la huelga y la confección del pliego de condiciones, sino su ingreso "en masa" al SOIP. "Es así que, de huelguistas se han convertido en militantes sindicales".¹⁵ Dos meses más tarde salió el primer número de *El Obrero del Pescado*, en cuya tapa apareció un recuadro titulado "La Mujer y el Sindicato". En aquel recuadro se decía que el hecho más importante en el proceso organizacional del gremio fue la participación de la mujer. Pues, fue la primera en dar a la lucha "el aporte formidable de su entusiasmo y su valentía", convirtiéndose posteriormente en el "más firme puntal" del SOIP.¹⁶ Este despertar de la conciencia en la mujer obrera marplatense era una actitud a destacar –se decía en la nota– porque aquella era "la víctima más grande de la sociedad actual, doblemente esclava en la fábrica y en su casa". Su manifiesta rebeldía –se consideraba– implicaba una toma de conciencia sobre sus derechos y su dignidad. Tal actitud era una advertencia de que se habían acabado "los tiempos en que como una burra de carga no paraba de trabajar todo el día, soportando en silencio la brutalidad del macho que no veía en ella más que una sirvienta, o a una bestia de placer". La mujer obrera buscó la fraternidad de clase en el sindicato porque había dejado de conformarse

"con el sermón del cura o el consuelo de la religión, que le decía que la vida de la mujer no podía ser otra que trabajar, parir y obedecer". Sentenciaba la nota:

La obrera moderna que interviene en la producción a la par del hombre, que como él tiene que luchar para mantener a los suyos, comprende que como él tiene "los mismos derechos y obligaciones". Como trabajadora tiene que ocupar su puesto de lucha en la fábrica o el sindicato, luchando codo a codo, de igual a igual con sus compañeros de explotación. Tiene que terminar de una vez por todas aquello de que el sindicato o la organización son cosas para los hombres nada más.¹⁷

El desplazamiento en la nota de un primer momento de celebración de la participación sindical de la mujer obrera del pescado a un segundo momento de interpelación para que ocupara su puesto de lucha en el sindicato se explica porque, si bien masiva, la participación femenina en el SOIP no fue completa. Un grupo no minúsculo de obreras del pescado no participaba cotidianamente de la vida gremial porque consideraba que la organización sindical "es cosa de hombres". Más abajo en la nota se podía leer que "muchas obreras del pescado (...) dicen que no hay que ir a la Casa del Pueblo porque está lleno de hombres".¹⁸ Las obreras que proferían esas opiniones no eran más que "inconscientes enemigos del progreso y la elevación de la mujer proletaria", que permanecían encadenadas voluntariamente a su doble esclavitud debido a sus prejuicios, los que le impedían fueran parte de "la vanguardia digna y combativa de la clase trabajadora".¹⁹ No obstante, los problemas de participación no se acotaban a la mano de obra femenina, sino que cruzaba transversalmente a toda la clase, aunque

17 *El Obrero del Pescado*, Año I, n° 1, marzo de 1943.

18 *El Obrero del Pescado*, Año I, n° 1, marzo de 1943.

19 *El Obrero del Pescado*, Año I, n° 1, marzo de 1943.

15 *Solidaridad Obrera*, Año II, n° 21, enero 1943.

16 *El Obrero del Pescado*, Año I, n° 1, marzo de 1943.

las razones de esa falta de participación sí tuviesen una carga de género.

Tiempo más tarde, en una nota aparecida en Unión Obrera Local titulada "La mujer en las organizaciones obreras" y firmada bajo el seudónimo de Anchoíta, se volvía a insistir en el rol que debía cumplir la obrera del pescado en la vida interna del sindicato. Esta insistente interpelación nos permite suponer que todavía seguían circulando los dichos de obreras que opinaban que el sindicato era cosa de hombres. Anchoíta comenzaba la nota aseverando que hasta ese momento "todo el sacrificio para organizar y mantener los sindicatos obreros ha recaído sobre los hombres". Sin embargo, –decía– debido a las nuevas modalidades de explotación impuestas por el capitalismo, desde ese momento les tocaba a las mujeres "jugar un rol en la vida sindical cada vez mayor, ya que cada vez es menor la diferencia que hacen entre los sexos para explotarlos". La tendencia de ocupar mayor número de mujeres con salarios más bajos quizás se debía –reflexionaba– a que los patrones imaginaron que las mujeres iban a resultar "más sumisas". En la industria del pescado de Mar del Plata se vio lo contrario –decía Anchoíta–, llevándose los patrones un "chasco", pues fueron miles las que consiguieron "el dulce sabor de un triunfo, arrancado con el esfuerzo mancomunado de cientos de mujeres a la par de los hombres, cuando en las calles flameó el grito de nuestro derecho y obtuvimos la primera conquista". Así nació la conciencia del primer deber para con el SOIP. Recordemos que la huelga se prolongó porque las firmas más importantes del sector no querían otorgar el aumento solicitado para la categoría "Mujeres (sólo trabajo de su especialidad)", que era el grupo más numeroso de la industria. Según lo sostenido por la autora de la nota de opinión, todas las obreras que en esa época y posteriormente ingresaron en la

industria se beneficiaron con los derechos que otorga la organización sindical, ante lo cual se preguntaba: "¿Hemos respondido con amplitud a los deberes que la organización reclama, tanto para hacer respetar lo que hemos conquistado como por lo que nos queda conquistar?". Anchoíta consideraba que de la respuesta "leal" que las obreras del pescado dieran a ese íntimo interrogatorio dependía la "grandeza del sindicato de la industria del pescado". Seguidamente conminaba a sus compañeras a concurrir a las asambleas generales, las reuniones de personal, a tomar cargos en las comisiones, distribuir la propaganda, cumplir y hacer cumplir los acuerdos de asamblea y de comisiones, estudiar y comprender el rol que desempeñaban como explotadas y el rol que desempeñaba el sindicato como arma de lucha contra el capitalismo. Únicamente de esa forma –decía– las obreras del pescado habrán ayudado a la causa común de los que luchan por la justicia y la libertad. Sentenciando finalmente que ya había pasado "la hora en que el sindicato obrero era un cuco para la mujer. Si la voracidad del capitalismo lleva a la mujer a la fábrica, el derecho humano de defenderse la lleva a la organización obrera".²⁰ Si la razón por la cual la mujer se vio arrastrada al flagelo de la explotación respondía a las necesidades de los capitalistas, sus consecuencias no necesariamente tenían que ser negativas, pues como reflexionaba "Una Obrera" en las páginas del boletín de la UOL, cuando las mujeres "trabajamos encontramos razonable concurrir a los sindicatos, a sus asambleas; pensamos y discutimos los problemas; no queremos ser explotadas; en la explotación vemos las injusticias, la miseria; en los sindicatos nos vamos capacitando, comprendiendo las causas por las cuales somos explotadas". Rompiéndose así el aislamiento de la

20 Unión Obrera Local, Año II, nº 9, junio de 1945.

vida hogareña.²¹ Esta intervención de una militante anarquista del gremio del pescado apuntaba a apuntalar la participación cotidiana de las obreras en la vida de su sindicato, organismo que en manos de ellas se transformaba en una herramienta para lucha contra la explotación capitalista y patriarcal.

A pesar de su fuerte tradición e interpelación anti-patriarcal, lxs militantes anarquistas no pudieron evitar que elementos de aquella cultura patriarcal, que circulaban ampliamente por el entramado social al cual pertenecían y que conscientemente denostaban, sedimentaran en ellxs. La vigilancia ideológica sobre sus postulados anti-patriarcales (que fueron variados y en ocasiones contradictorios) era virtualmente infalible cuando la intervención se centraba en la reivindicación de la mujer como sujeto de su liberación, como se evidencia en las citas precedentes. Sin embargo, cuando el eje de la intervención anarquista se desplaza de la mujer a, por ejemplo, la explotación capitalista en las fábricas, el enmallado de la red que contenía los sedimentos de la cultura patriarcal se agrandaba dejando filtrar alguna de las imágenes patriarcales contenidas, permitiendo la emergencia de figuras de su "inconsciente ideológico". Un ejemplo ilustrativo de estas 'filtraciones' lo encontramos en una nota aparecida en noviembre de 1949 en el primer número *Esfuerzo*, periódico anarquista local. En dicha nota, firmada por "una obrera libre del pescado", se denunciaba la explotación sufrida por los jóvenes, las mujeres y los hombres en las fábricas de conservas de pescado y se llamaba a una acción mancomunada "sin distinción de edades ni de sexos". Sin embargo, esa distinción había sido hecha en el relato previo por la "obrero libre", cuando sostuvo que, por un lado, "las esposas y madres (...) van a trabajar para ayudar al compañero, pues con el jornal de él, apenas alcanza para los gastos más indispensables y que en muchos casos se ven obligadas a abandonar a sus hijos pequeños y dejarlos al cuidado de alguna vecina o amiga". Por otro lado, "los hombres (...) tienen que ver a las esposas, madres, hijas, hermanas o novias en la situación expresada más arriba". Y remataba: "a todos ustedes que con su esfuerzo elaboran la riqueza de los industriales, obteniendo como recompensa un jornal miserable, les hago este llamado a la conciencia como obrera que sufre y siente las mismas necesidades que ustedes". En primer lugar aparece la imagen de la obrera del pescado como "esposa y madre" que tiene que salir a trabajar para "ayudar a su compañero", aunque para ello tenga que "abandonar a sus hijos". En segundo lugar aparece la imagen del obrero disminuido en su rol de hombre, quien por necesidad acepta que su compañera viva la situación denunciada. Algo que la autora de la nota conocía por vivencia propia. En ese solo párrafo se logra condensar las imágenes del hombre como pater familias proveedor y protector (aunque en estado devaluado) y la mujer como el sexo débil y sensible que fue forzada por un sistema perverso a abandonar el hogar y su rol 'natural' en él de madre y esposa, y todo por un salario que era considerado complementario al del hombre ("una ayuda"). La circulación de imágenes contradictorias sobre el rol de la mujer obrera en la sociedad nos habla de un sentido en disputa. Que esas tensiones habitaran en el campo obrero y hasta en una misma militante nos alerta de su capacidad de sortear barreras ideológicas. Asimismo, esas imágenes se relacionaban, aunque no de forma lineal, con prácticas alternativas y hasta contradictorias. Una de las principales dirigentes anarquistas del SOIP fue Dolores Camacho, quien se hacía llamar Dolores Ferre (apellido de

21 "Habla la mujer obrera", *Unión Obrera Local*, Año III, n° 18, julio de 1946.

casada). Dolores Camacho era oriunda de Tandil, tenía siete hijxs cuando falleció su compañero Ferre. En esas circunstancias decidió mudarse a Mar del Plata, donde comenzó a trabajar en el pescado. Dolores participó de las luchas del gremio y se comprometió en la vida sindical, donde entre otros roles cumplió el de cobrar las cotizaciones en tanto Tesorera del SOIP. Su propia práctica cotidiana de mujer sindicalista cuestionaba la imagen que muestra a los varones como sujetos únicos de la vida sindical. Con todo, en su hogar Dolores Ferre reproducía el modelo patriarcal en la crianza de sus hijxs, donde a su pedido los hijos varones no realizaban ninguna actividad hogareña, pues eran realizadas por las hijas mujeres.²²

Como vimos, ni la sindicalización ni la activación gremial implicó al conjunto de las obreras del pescado. Asimismo, el grado de activación entre aquellas que se habían sindicalizado estuvo lejos de ser homogéneo. Igualmente, una masa no desdeñable de obreras del pescado marcó el ritmo cotidiano de la vida interna del SOIP. Algunas, las más, solo participaban de las periódicas asambleas generales y reuniones de personal. Estas últimas, aparte de ser un ámbito de activación político-gremial también eran un espacio de sociabilidad que, como las salidas de los domingos, ameritaba ponerse la mejor 'pilcha'. Más aún si se corría el riesgo de salir fotografiada.²³ Las relaciones amicales y parentales habían sido un elemento significativo en el momento fundacional del SOIP, y lo siguieron siendo

en momentos posteriores, cultivadas en el propio espacio sindical. En las ilustraciones que siguen se puede apreciar la multitud de obreras que asistían a las asambleas generales del gremio.

"Asamblea SOIP", 7 de octubre de 1944. Depto. Fotográfico - Archivo Diario La Capital



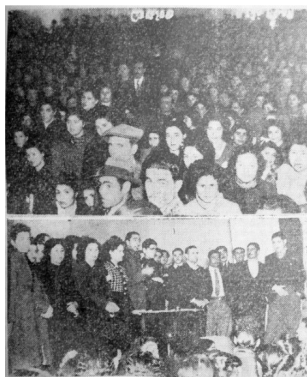
Otras obreras, las menos, además de participar de las asambleas y reuniones tomaron responsabilidades de dirección y representación sindical, siendo el más común el rol de delegadas de planta y el más extraño el de miembro de la CA. La reconstrucción de las listas completas de integrantes de las distintas CA del período de gestión anarquista fue imposible debido, en primer lugar, a la carencia de actas del sindicato de referencia, y en segundo lugar, a la práctica de no firmar las notas enviadas a la prensa ni escribir los nombres de lxs integrantes de la CA en aquellas notas. Igualmente, pudimos referenciar algunos nombres, como por ejemplo los de dos tesoreras, Cleonicia Netti (1945) y Dolores Camacho de Ferre (1948). Por otra parte, las Figuras 3 y 4 nos permiten hacernos una idea de la participación de obreras en la dirección del SOIP. La disposición espacial diferenciada entre lxs integrantes de la dirección del sindicato y la masa de obrerxs nos permite aproximarnos a la composición de la CA del SOIP. Según lo

22 Entrevista a Elba, nuera de Dolores Camacho (2010).

23 Entrevista a Elba (2010).

que nos muestra la Figura 4, el número total de integrantes de la dirección del SOIP rondaba lxs 24, siendo aproximadamente doce obreras y doce obreros. Ese reparto numéricamente equitativo de cargos no se condice con la importancia de los cargos ocupados por los hombres y los ocupados por las mujeres,

la imagen ya nos adelanta algo. Los hombres ocupan el centro de la escena, igual que en la Figura 2-3, mientras que cinco obreras ubicadas a la derecha ofician de escribas y otras cinco se ubican como



La Vanguardia, 17/09/1942

espectadoras privilegiadas, a la izquierda de los hombres. Asimismo, la disposición espacial diferenciada se replica en el tablado, pues los hombres no solo ocuparon el centro sino también lo alto de la escena. Si repasamos los nombres de lxs integrantes de la comisión paritaria que firmó el convenio de 1944 notaremos un primer desequilibrio, ya que estuvo constituida por tres obreros (Guillermo Montarcé, Roberto Crocitto y Rafael Mujica) y dos obreras (Sara Rivera y Nilda Fernández).²⁴ Esta inferencia se vuelve más sólida cuando repasamos los nombres de quienes ocuparon el cargo de Secretario General entre 1942 y 1948: Félix Aguilar, Rafael Spaich y Juan Sosa, los tres bajo la tutela de Roberto Crocitto, Secretario General de la UOL. Sin embargo la presencia de dos delegadas paritarias al menos matiza la imagen de la negociación colectiva como un ámbito exclusivamente masculino. La presencia de delegadas paritarias se torna más relevante si tenemos en cuenta que tanto el estado



El Atlántico, 07/09/1942

como la cámara empresaria enviaron representantes varones a la negociación.



"Asamblea SOIP", 7 de octubre de 1944. Depto. Fotográfico - Archivo Diario La Capital

24 Revista de la Unión Industrial Argentina, Año LVII, nº 917, mayo de 1945, Buenos Aires, p. 77.

Militancia sindical femenina en los años 50

Las tensiones entre imágenes y prácticas femeninas contradictorias se iban a multiplicar durante los años peronistas. La activación femenina fue transformada y dinamizada por el movimiento peronista en el mundo del trabajo, los partidos, las asociaciones barriales, etc. Asimismo, las elites peronistas intentaron reforzar imágenes previas que concebían a las mujeres, por un lado, como naturalmente bellas, sensible, débiles, por otro, como predestinadas a funciones hogareñas: ser buena esposa, madre y administradora del hogar.²⁵ Un pasaje singular en el reforzamiento de esas imágenes se dio durante la vigencia de las campañas en torno al Plan Económico de Austeridad y al Segundo Plan Quinquenal, donde las mujeres, apelando a su don natural, debían ser "Centinelas de la Austeridad".²⁶ Otro momento de afianzamiento de aquellas imágenes se daba en el marco de la elección de las Reinas del Trabajo.²⁷ El gremio del pescado no fue la excepción. No había cumplido un año de existencia cuando la SOIPA eligió a su primera Reina del Trabajo, la obrera de La Campagnola Virginia Sáez. Fue en el marco de un "gran baile familiar" que se realizó el 11 de diciembre de 1948.²⁸ El cronista del diario peronista tituló la nota "Una Reinita Linda y Trabajadora". Además contó que la obrera era joven, bella, cordial y humilde, "cuya gracia constituye un regalo para la vista y el espíritu".²⁹ Buscando hacer cómplices a sus lectores varones en el zócalo de una foto, que mostraba a Virginia Sáez en el jardín de su casa, decía: "Buena jardinera. Si fuéramos poetas cursi, diríamos: 'He aquí una flor entre las flores'. Pero como somos realistas, decimos: '¡Pero vean

25 Bianchi (2000); Barry (2009).

26 Barry (s/f)

27 Lobato (2005).

28 *La Mañana*, 15/12/1948.

29 *La Mañana*, 15/12/1948.

ustedes qué budín, no?' Y que nos perdone Su Majestad..."³⁰ Seis mes más tarde el mismo cronista informa en una nota que la Reina de la Industria del Pescado se casaba. Nuevamente en un tono de complicidad con los lectores, les preguntaba, ¿la recuerdan? "es la piba churro que el año pasado ungiera soberana su (...) reinado frívolo y caduco".³¹ "Ahora sí comenzaba su verdadero reinado", decía el cronista. "Cambia una corona por otra". "Comienza un nuevo reinado. Menos frívolo. Más Serio. Más trascendental (...) Pero no menos bello". Se quitaba el cetro que llevaba para obtener uno más importante: "el de su hogar. Como dueña y señora". El cronista terminaba su nota diciendo que "Virginia Sáez deja el manto de reina. Comenzará a llevar los pantalones..."³²

Al igual que durante el período de hegemonía anarquista, para el período de dirección peronista del gremio del pescado no contamos con actas sindicales. A diferencia de aquel período, sí contamos con listados de miembros de la CA reproducidos por la prensa local. Ese registro nos permitirá tener una imagen, aunque parcial, un poco más precisa de la participación femenina en la vida cupular del sindicato del pescado. Hacia mediados de 1948, a poco de fundada la Sociedad Obrera de la Industria del Pescado y Afines adherida a la CGT (peronista), aparecieron mencionados como integrantes de la CA de la SOIPA nueve obrerxs del pescado, de lxs cuales tres eran mujeres: María Angélica A. de Vidal (Pro-Tesorerera), Elena Sánchez de Tolaimi y Ángela M. de Conforti (Vocales). Meses más tarde aparecieron mencionadas en la prensa local como "dirigentes" de la SOIPA otras dos obreras: María Mora de Macchi³³ (que tiempo más

30 *La Mañana*, 15/12/1948.

31 *La Mañana*, 27/05/1949.

32 *La Mañana*, 27/05/1949.

33 "Una delegación de la sociedad obrera de la Industria del Pescado visitó ayer nuestro diario. La encabezaban el secretario general de la entidad,

tarde ocuparía el cargo de Pro-Secretaria de la SOIPA) y Nilda Oliver (Presidenta de la Comisión de Fiestas de la SOIPA).

Integrantes de la CA de la SOIPA - Año 1948

Cargo	Nombre
Secretario General	Giannini, Roque Rodolfo
Pro-Secretario	González, José
Tesorero	Gordillo, José Manuel
Pro-Tesorera	A. de Vidal, María Angélica
Secretario de Prensa y Propaganda	González, Carlos Héctor
Vocal	Sánchez de Tolaimi, Elena
Vocal	M. de Conforti, Ángela
Vocal	Cardoso, Antonio
Vocal	Acuña, Jorge

Fuente: *La Mañana*, 30/05/1948

Un año más tarde, ya consolidada la SOIPA, se llevó a cabo la asamblea general para elegir a lxs integrantes de la nueva CA. Esta quedó constituida por quince miembros. Seis de esos cargos fueron ocupados por obreras: María Mora de Macchi (Pro-Secretaria), Ángela E. Maldonado (Secretaria de Actas), Clotilde de Castagnino, Elena de Tebaine, Carmen Luján y Matilde de Fangio (Vocales). En esa asamblea, también se eligieron a cuatro delegadxs para integrar la comisión paritaria. De las cuatro plazas, una fue cubierta por la obrera Clotilde de Castagnino. En la nota que informaba sobre la composición la nueva CA de la SOIPA, al mencionar a María Mora de Macchi se aclaraba que dicha obrera había

"luchado incansablemente dentro de la organización y cuya decidida actuación ha contribuido en muchas ocasiones a la obtención de numerosas mejoras para el gremio".³⁴ Hacia el final de la nota, una vez presentados el resto de lxs integrantes de la nueva CA, volvía sobre las dos figuras más representativas de la Sociedad Obrera y decía:

Es a destacar que a un año de su fundación, la Sociedad O. de la Industria del Pescado se encuentra fortalecida y organizada habiendo contribuido a ello la colaboración prestada por sus afiliados a la labor y el esfuerzo que vienen realizando a favor de la entidad su secretario General Señor Rodolfo Giannini y la señora María Mora Macchi. Ambos dirigentes han conseguido consolidar definitivamente la unión de todos los componentes del gremio y el objetivo a proseguir en el futuro, es tratar de colocar a la Sociedad a la vanguardia de los gremios de Mar del Plata, en una lucha permanente por mantener las conquistas sociales del gobierno de la Revolución.³⁵

María Mora aparece en estas y otras notas como una activista sindical fundamental en el armado y consolidación de la SOIPA. Acompañada en sus tareas organizativas y de negociación por otras cinco obreras, una de las cuales ocupaba dos cargos, el de vocal y el de delegada paritaria. La presencia de mujeres sindicalistas en el sindicato del pescado no solo corrobora la participación de la mujeres obreras en la vida sindical sino que también nos permite revisar el postulado que sostiene que, si bien esa participación existió, fue "pobre" o "reducida".

En párrafos anteriores adelantamos

Roque Rodolfo Giannini y la dinámica dirigente de las obreras del pescado doña María Macchi" (*La Mañana*, 07/10/1948)

³⁴ *La Mañana*, 05/04/1949.

³⁵ *La Mañana*, 05/04/1949.

Integrantes de la CA de la SOIPA - Año 1949

Cargo	Nombre
Secretario General	Giannini, Roque Rodolfo
Pro-Secretaria	Mora de Macchi, María
Tesorero	Cordeiro, Antonio
Pro-Tesorero	Audrito, Carlos
Secretaria de Actas	Maldonado, Ángela E.
Vocal titular	Menna, Agustín
Vocal titular	Gonzalo, Mariano
Vocal titular	Medina, Carlos
Vocal titular	Valero, José
Vocal titular	Behotáz, Rogelio
Vocal titular	Castagnino, Clotilde de
Vocal suplente	Acuña, Jorge
Vocal suplente	Tebaine, Elena de
Vocal suplente	Luján, Carmen
Vocal suplente	Fangio, Matilde de

que, a medida que ascendíamos de la base (asambleas) a la cúpula (Comisión Administrativa) de la estructura organizativa del sindicato del pescado, la participación femenina disminuía en relación a la participación masculina. Mientras en las asambleas las mujeres sobrepasaban ampliamente a los varones, en la CA estos últimos predominaban sobre las segundas, en un gremio, recordemos, en el cual la mano de obra femenina rondaba el 90%. Teniendo en cuenta esta abrumadora mayoría femenina, no suena extraño que las asambleas del gremio fuesen colmadas por las obreras del pescado. Si nos desplazamos del ámbito no cotidiano de las asambleas al ámbito cotidiano de las actividades de la CA, la sobrerrepresentación masculina se torna evidente, avalando la imagen de que, sino exclusivo, ese ámbito era

predominantemente masculino. Si ahora volvemos a hacer un desplazamiento del quehacer cotidiano extra fabril de la CA al igualmente cotidiano quehacer fabril de las comisiones de fábricas y lxs delegadxs, la situación cambia. Las menciones a delegadxs en la prensa son recurrentes, y si bien no aparecen los nombres, sí se identifica su sexo/género, predominando la presencia de delegadas. Nuevamente, el trabajo de lxs reporterxs gráficxs nos auxilian en nuestra tarea. La figura 4 testimonia la visita de una delegación compuesta por nueve delegadxs de planta representantes de la SOIPA, dos delegados varones y siete delegadas mujeres.

La reconstrucción realizada en este apartado nos permite acercar al campo historiográfico, preocupado por el cruce entre los clivajes de género y clase, una experiencia más de participación femenina en el mundo obrero como en la vida sindical. Muchas obreras del pescado, en no pocas ocasiones, supieron y pudieron contradecir con sus prácticas la cultura patriarcal que ellas en parte compartían, desafiando su doble condición de subalternidad.³⁶ Sin ser un proceso homogéneo ni lineal, la participación de las obreras del pescado en la vida del gremio, ya sea como huelguista, asambleísta, delegada o miembro de la CA, las fue perfilando como mujeres sindicalistas. Con sus acciones mancomunadas, junto a los demás miembros de su grupo social fueron partícipes de su constante hacerse clase obrera.

36 Para ahondar en la problemática de género como condición de subalternidad y su consecuente subvaloración en las fuentes, véase Spivak (2003).



OBREROS EN "LA MAÑANA". He aquí a delegadas y delegados de la Sociedad Obrera de la Industria del Pescado y Afines, que vinieron a exponernos los motivos determinantes del pedido de mejoras realizado ante Trabajo y Previsión y de lo que ya informara ampliamente LA MAÑANA. El convenio, una vez firmado, tendrá efecto retroactivo al primer día del corriente mes.

¿LO MASCULINO VS LO FEMENINO? SOBRE COMUNIDADES IMAGINADAS, FIGURAS Y REPRESENTACIONES

La Mañana, 09/10/1948

Representaciones estatales sobre la fuerza de trabajo femenina

En el apartado anterior apareció, de puño y letra de una obrera del pescado, la noción de salario complementario para hacer referencia al pago que las obreras obtenían por sus labores fabriles. Esta imagen se vio reforzada por el accionar del propio estado. Analizando las sentencias judiciales de los tribunales del trabajo, emerge el clivaje de género. En una de las miles de sentencias, el estado justicialista, por boca de uno de los jueces, activó su potencia clasificadora-disciplinadora prefigurando roles sociales disímiles para las figuras del hombre y la mujer. En su fundamentación, teniendo en cuenta que las mujeres representaban más del 90% de la mano de obra de las fábricas conserveras, el Dr. Gulminelli afirmó que

el trabajo femenino era un complemento para la economía doméstica del hogar obrero. Sus palabras son elocuentes:

...dejando abierta la posibilidad de ocupación a todas las mujeres que desearan incrementar la economía hogareña con un salario que se sabe de antemano completamente accidental e inestable, pero sobre el cuál un gran número de familias han amoldado su régimen económico.— Lo dicho se corrobora con el absoluto predominio del sexo femenino entre los actores y en general en el personal de todos los establecimientos de esta índole en la zona.

Si de hombres se hubiera tratado, otro hubiese sido el parecer de los jueces. Pues aquellos eran sujetos de mayores derechos obreros por su condición de pater familias. En el fallo se mancomunaron los intereses patronales y masculinos en clave de dominación. En todo caso, es una de las tantas voces masculinas que se arrojan la representación-clasificación de lo

femenino.

Representaciones sindicales sobre el activismo gremial femenino

Un cronista varón se ocupó de hacer una crónica de la historia del SOIP entre 1942 y 1987, gran parte de la misma se detiene en los momentos fundacionales. Así es que parte de la narración se ocupa de dar cuenta de la actuación femenina en el proceso huelguístico de 1942:

...los piquetes de huelga recorrían los establecimientos y más de un rompe-huelgas vió deteriorada su estructura física, tampoco faltaron las mujeres que por no haber acatado la disposición del paro, vieron desaparecer el cabello de sus cabezas, rapados por las manos de quienes querían la dignificación y el reconocimiento de su condición humana" (Papeles, s/a, 1987: 1)

También se ocupó de destacar que en aquel momento (1987) los hombres del SOIP estaban estudiando darle el lugar que les corresponde a las mujeres:

No ha escapado a los dirigentes del gremio la necesidad de la presencia activa de la mujer dentro de la organización y por ello se encuentra a estudio la creación de la Secretaría de la Mujer, y desde allí asuman el rol que le marcan los tiempos modernos (Papeles, s/a, 1987: 1)

Aquí aparece la creación de la Secretaría de la Mujer como algo que los hombres conceden a las mujeres del gremio y no como la resultante de un antagonismo secular que la dominación masculina quiere tramitar a través de diversas tácticas y recursos, siempre buscando subalternizarlas.

Los pliegues de la subalternidad son múltiples y el interrogante de Spivak siempre candente: ¿pueden hablar las subalternas? La historia de las clases

subalternas es episódica, disgregada, intermitente, fragmentaria... y la escriben los varones del movimiento obrero. En sus memorias, autobiografías y escritos históricos sus compañeras aparecen como grandes colaboradoras en la retaguardia. Así queda manifiesto en el prólogo de la historia del movimiento obrero escrita por Sebastián Marotta, como también en las páginas de la autobiografía de Héctor Woollands sobre su actuación militante en Mar del Plata.

Representaciones de los militantes sobre las huelguistas

Lo poco que sabemos de las obreras del pescado lo escuchamos por boca de los obreros, muchos de los cuales fueron, a parte de compañeros de trabajo y militancia, esposos de aquellas obreras. Sobre el proceso fundacional del SOIP los recuerdos masculinos sobre el quehacer femenino son muy ilustrativos.

Uno de los militantes de las Juventudes Libertarias de la FACA en la ciudad, Manuel Ferreira, recordaba que en el SOIP había mujeres con mucha guapeza: "Hubo mujeres muy guapas en el movimiento del pescado", decía. También recordaba que en el marco de la huelga general de la ciudad en solidaridad con las obreras del pescado, el Sindicato de Obreros de la Construcción conducido por militantes del PCA ("los rabanitos") no había adherido a la huelga y que se había escuchado decir a uno de esos dirigente que "quien era la gente que trabajaba en la industria del pescado... Por cuatro atorrantas no nos vamos a plegar a la huelga". Muchas de esas "atorrantas" eran esposas, hermanas, hijas o madres de los obreros de la construcción. Aclaración está, hecha por el propio SOC en un comunicado público de solidaridad moral con la lucha de las obreras del pescado.

Pero un buen día las mujeres se cansaron de que trabajaran los albañiles por ahí y como era huelga

general salieron todas las mujeres de todas las fábricas... salieron a la calle y a estos hombres que eran remisos a plegarse a la huelga los hacían plegar ellas, los bajaban de los andamios, a ladrillazos los bajaban de los andamio. (Mario Penone)

Rubén García recordaba que, en vísperas de la organización del SOIP, los viejos anarquistas de la ciudad estaban en desacuerdo con la iniciativa de un grupo de jóvenes en organizar a las obreras del pescado: "...provocó aquí una especie de cimbronazo, de susto... ¿mujeres? ¡No! Claro, los viejos decían no porque un compañero le va a mirar el culo a la mujer del otro y se van a agarrar a las trompadas". Aquí aparece la imagen de las mujeres como corruptoras del tejido social masculino, representaban un riesgo para los lazos comunitarios forjados por los varones. Pero este miedo a las mujeres no se acotaba a su poder corruptor en la organización obrera. También se extendía a los procesos huelguísticos, cuando al enfrentarse a los rompeshuelgas, los golpeaban, apaleaban y desnudaban:

...las mujeres son las que instalan esa manera, después de alguna manera hubo alguno que dijo claro los compañeros no... no aplaudieron mucho porque, a ver si se nos escapa de las manos, claro el sentido de la responsabilidad. Es como ahora (conflicto 2007), capaz que se les escapó de las manos...

Auto-representaciones de las obreras del pescado

No todas las voces cuyos ecos llegan hasta hoy son masculinas, algunas pocas imágenes sobre las obreras del pescado y su militancia activa provienen de la narración verbal que ellas elaboraron sobre sí mismas. De esta forma lograron romper el cerco de la representación masculina sobre el sindicalismo femenino.

En una entrevista de principios de la década de 1990 una de las fundadoras del SOIP, Nilda Fernández, recreó los orígenes de su actividad laboral y militante.

Venida de un pueblo circunvecino hacia fines de la década de 1930, Nilda comenzó a trabajar en una fábrica de pescado. También a acumular bronca, hasta que un día de 1939 no aguantó más: "Yo que ya empezaba a tener un poco de bronca, (...) lo enfrenté al capataz: dígame usted elige a las bonitas acá o qué, qué pasa acá, por qué no trabaja todo el mundo parejo..." La situación refiere a la constante incertidumbre laboral producto del carácter temporario de trabajo. Eso cambió hacia 1942, cuando, luego de una larga huelga, se fundó el SOIP. Proceso en el cual Nilda tuvo un papel destacado, que sostuvo los años siguientes hasta que se casó. Hasta ese momento, las recorridas por las fábricas para hacer cumplir el pliego de condiciones firmado eran cotidianas. También lo eran los cruces con la patronal y sus representantes en el lugar de trabajo:

...salía el capataz y... paff!, nos cerraba la puerta en la cara, pero como nosotros también éramos corajudos, y como éramos mujeres teníamos más coraje por eso, precisamente porque a las mujeres no podían echarnos a patas, entonces agarrábamos y volvíamos a abrir la puerta y nos metíamos de prepo, como quien dice, adentro, y le decíamos: no, ustedes firmaron un pliego de condiciones y acá está y lo tienen que aceptar, porque si no lo aceptan ustedes se lo vamos a hacer aceptar nosotros... y así lo fuimos imponiendo...

La frase "a las mujeres no podían echarnos a patadas" denota un uso resignificado del discurso y la práctica patriarcal por parte de las mujeres obreras del pescado, que apelaban a esos valores masculinos para

añanza la organización sindical en los lugares de trabajo.

CODA

El escarpado recorrido por distintos tópicos careció del tiempo y el espacio necesario para un abordaje más pormenorizado y mejor argumentado. Sin embargo, consideramos que anuncia caminos provechosos y vetas ricas para seguir siendo exploradas y explotadas. Como, por ejemplo, el recorrido por el concepto de comunidad y su ligazón con la noción de clase. También, la subalternización de la comunidad femenina dentro de la comunidad obrera dominada por los hombres.

Sobre este último tópico se intuye que, si bien no se produjo un cambio radical en la condición de subalternidad de las mujeres en el movimiento obrero, estas últimas sí consiguieron imponer mejores condiciones para sobrellevar su subalternidad y lograron, en ocasiones, dejarla en suspenso. El cambio no fue radical, pero fue lo suficientemente relevante como para imponer en 2010 la primera secretaria general electa en la historia del SOIP.

BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, Giorgio (1996), *La comunidad que viene*. Pre-Textos: Valencia.
- Andújar, Andrea (2015), «Comunidad obrera, género y políticas asistenciales: Comodoro Rivadavia, 1922-1932», *Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda* 7: 59-78.
- Andújar, Andrea (2017), «Historia social del trabajo y género en la Argentina del siglo XX: balance y perspectivas», *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos (REFA)* 8: 43-59.
- Barrancos, Dora (1987), *Los niños proselitistas de las vanguardias obreras*. Buenos Aires. CEIL.
- Barry, Carolina (2004), «Las muchachas ahorrativas: El rol de las mujeres peronistas en el Plan Económico de Austeridad y el 2o Plan Quinquenal», *Trabajos y comunicaciones* (30-31) (noviembre 5).
- Barry, Carolina (2009), *Evita Capitana. El Partido Peronista Femenino 1949-1951*. Buenos Aires. EDUNTREF.
- Bellucci, Mabel (1990), «Anarquismo, sexualidad y emancipación femenina. Argentina alrededor del 900», *Nueva sociedad* 109: 148-157.
- Bianchi, Susana (2000), «Las mujeres en el peronismo», en *Historia de las mujeres*. Vol. 5. El siglo XX. Madrid. Taurus.
- Bracamonte, Lucía (2006), «Anarquismo y cuestión femenina. Una visión sobre lo público y lo privado en la prensa de Bahía Blanca a principios del siglo XX», *e-latina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos* 4 (16): 3-24.
- D'Antonio, Débora (2000), «Representaciones de género en la huelga de la construcción, Buenos Aires, 1935-36», en *Historia de las Mujeres en la Argentina*, ed. Fernanda Gil Lozano [et. al.], 2:245-266. El siglo XX. Buenos Aires. Taurus.
- D'Antonio, Débora, y Omar Acha (2000), «La clase obrera 'invisible': imágenes y participación sindical de las obreras a mediados de la década de 1930 en Argentina», en *Cuerpos, géneros e identidades*, ed. Paula Halperin y Omar Acha. Buenos Aires. Signo.
- Di Tella, Torcuato (2003), *Perón y los Sindicatos: El inicio de una relación conflictiva*. Ariel.
- Fernández Cordero, Laura (2017), *Amor y anarquismo. Experiencias pioneras que pensaron y ejercieron la libertad sexual*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Garazi, Débora (2018), «Trabajar con y para otros. Algunos aspectos de un trabajo de servicios personales: el sector hotelero de Mar del Plata en la segunda mitad del siglo XX». *Estudios Del Trabajo*, (55).
- Greco, Orlando (2008), *Diccionario de Sociología*. Valletta Ediciones: Buenos Aires.
- Kaplan, Temma (1990), «Consciencia femenina y acción colectiva: el caso de Barcelona 1910-1918», en *Historia y género: las mujeres en la Europa Moderna y Contemporánea*,

- ed. Amerlang, J., Nash, M. Valencia. Eds. Alfons el Magnanim.
- Lobato, Mirta Zaida (1993), «Mujeres obreras, protesta y acción gremial: los casos de la industria frigorífica y textil en Berisso», en *Historia y género*, ed. Dora Barrancos. Buenos Aires. CEAL.
- Lobato, Mirta Zaida (2005), *Cuando las mujeres reinaban: belleza, virtud y poder en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires. Editorial Biblos.
- Lobato, Mirta Zaida (2009), *La prensa obrera: Buenos Aires y Montevideo, 1890-1958*. Buenos Aires. Edhasa.
- Macri, Mariela, Myriam Ford, Carolina Berliner, y María Julia Molteni (2005), *El trabajo infantil no es juego. Estudios e investigaciones sobre trabajo infanto-adolescente en Argentina (1900-2003)*. Buenos Aires. Stella/La Crujía.
- Marx, Karl (1987), *Miseria de la filosofía: respuesta a la filosofía de la miseria de Proudhon*. México: Siglo XXI.
- Marx, Karl (2007), *Grundrisse (T1). Siglo XXI*: Buenos Aires.
- Marx, Karl y Engels, Friedrich (1973). *Obras Escogidas (Vol. 4)*. Buenos Aires: Ciencias del Hombre.
- Molinari, Irene Delfina (1995), *La participación de la mujer en las actividades de los servicios, comercio y productividad*, en *Mar del Plata, 1940-1970. Informe Final Beca de Iniciación 1993-1995*. Mar del Plata. UNMdP.
- Molinari, Irene Delfina (1997), «El rol del sindicato y las experiencias colectivas de las trabajadoras de la conserva de pescado. Mar del Plata, 1940/1983», en *II Seminario Mercosur*. Mar del Plata. CARI.
- Molinari, Irene Delfina (2002), «Las mujeres reclaman: Conflictos en la industria, el comercio y los servicios. Mar del Plata en los años cuarenta», en *Mar del Plata. Imágenes Urbanas, vida cotidiana y sociedad*, ed. Mónica Bartolucci, 99-110. Mar del Plata. Área Editorial.
- Muñoz Abeledo, Luisa (2010), *Género, trabajo y niveles de vida en la industria conservera de Galicia, 1870-1970*. Barcelona. Icaria.
- Norando, Verónica, y Ludmila Scheinkman (2011), «"La Huelga de los Conventillos", Buenos Aires, Nueva Pompeya, 1936. Un aporte a los estudios sobre género y clase», *A Contracorriente* 9 (1): 1-37.
- Núñez Espinel, Luz Ángela (2006), *El obrero ilustrado: prensa obrera y popular en Colombia (1909-1929)*. Bogotá. Ediciones Uniandes.
- Palermo, Silvana (2007), «¿Trabajo Masculino, Protesta Femenina? La participación de la mujer en la gran huelga ferroviaria de 1917», en *Historia de luchas, resistencias y representaciones. Mujeres en la Argentina, siglos XIX y XX*, ed. María Celia Bravo, Fernanda Gil Lozano y Valeria Pita, 91-121. Tucumán. Editorial de la Universidad Nacional de Tucumán.
- Pascucci, Silvana (2007), *Costureras, monjas y anarquistas. Trabajo femenino, iglesia y lucha de clases*

- en la industria del vestido (Buenos Aires, 1890-1940). Buenos Aires. RyR.
- Polanyi, Karl (2011), *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Queirolo, Graciela (2010), «Queirolo, Graciela (2010) "Las mujeres y los niños en el mercado de trabajo urbano. Buenos Aires, 1890-1940», en *Señoras, universitarias y mujeres (1910-2010)*, ed. Héctor E. Recalde. Buenos Aires. Grupo Editor Universitario.
- Queirolo, Graciela (2010), *Mujeres en las oficinas. Trabajo, género y clase en el sector administrativo (Buenos Aires, 1910-1950)*. Buenos Aires: Biblos.
- Ruocco, Laura Betina (2010), «Reivindicaciones de las mujeres obreras de la industria del pescado: una perspectiva de clase y género a partir de los convenios colectivos de trabajo (Mar del Plata, 1942-1975)», *Revista de Estudios Marítimos y Sociales* (3): 93-104.
- Scheinkman, Ludmila (2016), «Pequeños huelguistas: participación de menores en los conflictos de la industria del dulce en Buenos Aires en la primera década del siglo XX», *Trashumante. Revista Americana de Historia Social* 0 (8) (julio 22): 108-130.
- Spivak, Gayatri Chakravorty (2003), «¿Puede hablar el subalterno?» Trad. Santiago Giraldo, *Revista Colombiana de Antropología*: 297-364.
- Suriano, Juan (1990), «Niños trabajadores. Una aproximación al trabajo infantil en la industria porteña de comienzos de siglo», en *Mundo urbano y Cultura Popular*, ed. Diego Armus. Buenos Aires. Sudamericana.
- Weber, Max (2012), *Economía y sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Williams, Raymond (2000), *Palabras Clave. Vocabulario de Cultura y Sociedad*. Buenos Aires: Nueva Visión.

EL PROGRAMA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO. OBJETIVOS, COBERTURA E IMPACTOS EN LA POBLACIÓN ENTRE LOS AÑOS 2009-2016

The Asignación Universal por Hijo Program. Objectives, coverage and impacts on the population between the years 2009-2016

por Mariana Heredia, Graciela Mingo, Gabriel Weidmann

RESUMEN

En el siglo XX, la protección social en América Latina estaba asociada al empleo formal. En este nuevo siglo, al encontrar una población con debilitamiento en las condiciones laborales (Castel, 2004), los países de la región cambiaron su paradigma de asistencia social. En este artículo se realiza un análisis descriptivo del programa Asignación Universal por Hijo desde su implementación, y se adiciona un ejercicio utilizando el estimador de diferencias en diferencias a partir de los microdatos del Observatorio Social de la Universidad Nacional del Litoral, en la ciudad de Santa Fe, en el periodo 2009-2012. La evidencia permite afirmar que el programa ha otorgado mejores condiciones de vida en algunos sectores de la población, sin generarles incentivos negativos en las decisiones relacionadas al mercado laboral.

Palabras Claves: Protección social, Transferencias de Ingresos, Evaluación

ABSTRACT

In the 20th century, the social protection in Latin America was associated with formal employment. In

this new century, when the working conditions of the population have been weakened (Castel, 2004), the countries of the region change their social assistance paradigm. In this article, it is made a descriptive analysis of the Asignación Universal por Hijo program, and an exercise is added using the differences in differences estimator worked from the microdata of the Social Observatory of the Litoral National University in the city of Santa Fe for the period 2009-2012. The evidence allows affirming that the program has granted better living conditions in some sectors of the population, without generating negative incentives in decisions related to the labor market of beneficiaries.

Keywords: Social Protection, Cash Transfers, Evaluation

Recibido: 10 de abril de 2019

Aceptado: 10 de mayo de 2019

INTRODUCCIÓN

La desigualdad en la distribución del ingreso es una de las cuestiones que más deberían preocupar a todos los países del mundo, ya que conduce a crisis político - económicas y afecta al crecimiento económico (Ostry et al., 2014). De acuerdo con estimaciones realizadas por la ONG Internacional Oxfam, con motivo del comienzo del 45 Foro Económico Mundial de Davos (año 2015), el 1% de la población mundial era propietaria del 44% de la riqueza mundial en el año 2009, aumentó al 48% en 2014 y, de mantenerse esta tendencia, pronosticaban que poseerían cerca del 50% en el 2016 y el 54% en el año 2020.

Este panorama no es ajeno a Latinoamérica donde, según datos de la CEPAL, el 10% más rico de la población de la región recibe el 32% de los ingresos, mientras que el 40% más pobre recibe solo el 15% de los ingresos (CEPAL, 2012).

En este contexto de creciente desigualdad social, y a partir de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), varios países de la región llevaron adelante sus agendas con políticas sociales proactivas a su población más desprotegida (Llobets y Minujin, 2011) y lo continúan haciendo actualmente. Entre ellos, se encuentran los programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (TCI) direccionados como un principio de solidaridad hacia los sectores más vulnerables de la sociedad.

Es posible identificar una serie de intervenciones de la misma modalidad, con similares objetivos: el programa Bolsa Familiar, implementado en 2004 en Brasil; en México, el plan oportunidades; en 2002, Chile puso en marcha el programa Sistema Chile solidario; en 2005 Perú lanzó el programa Juntos, y Uruguay el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social.

En el año 2009, a través del decreto N°1602 de necesidad y urgencia, Argentina

puso en vigencia el programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), el cual universaliza las asignaciones familiares, con el fin de dar cobertura a segmentos de la población que no se encontraban amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares ley 24.714/96.

En este artículo se realiza un análisis descriptivo de la trayectoria de la Asignación Universal por Hijo desde su implementación, con el fin de iniciar los primeros pasos en la evaluación de los posibles impactos que podría tener el programa. En la segunda sección del trabajo se presentan antecedentes y un esbozo de lo acontecido en el contexto latinoamericano en el cual emerge la AUH; en la tercera parte se describe los antecedentes de la política social implementada en Argentina y el marco normativo de la misma; la distribución en el territorio se considera en la cuarta parte; posteriormente se examina la evolución del costo económico del programa. Por último, se presenta un ejemplo del estimador de diferencias en diferencias trabajadas a partir de los microdatos de la encuesta anual que realiza el Observatorio Social de la Universidad Nacional del Litoral en la ciudad de Santa Fe, en el periodo 2009-2012 y algunas conclusiones a modo de cierre.

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

En el siglo pasado, el enfoque de la protección social en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se basaba en el empleo formal, asociado al sistema contributivo, el cual excluía a la población que trabajaba informalmente. Luego de la década de los '90, signada por políticas liberales que provocaron cambios en el mercado de trabajo, una gran cantidad de individuos quedaron sin ingresos estables y fuera del sistema de la seguridad social.

Las reglas del mercado laboral se modificaron para dejar una población desafiada en el proceso social, en donde la protección social va acompañada de un debilitamiento en las condiciones y protecciones laborales a lo que pueden aspirar muchos trabajadores, que participan mayormente del mercado informal (Castel, 2004).

En este nuevo siglo se comenzaron a diseñar y a elevarse diferentes propuestas que buscaban morigerar esta situación, conduciendo a un cambio de paradigma en la protección social, hacia una visión de plazo más largo, para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la promoción de la educación y la salud, y como asegurador de derechos universales. Dentro de esta nueva visión, la política social debe universalizar la protección social y transformarla en un derecho exigible, de manera de garantizar el derecho universal al ingreso y condiciones de vida digna que definen la ciudadanía o pertenencia a la comunidad (Cecchini y Martínez, 2011, Calabria y Calero, 2012).

En dicho contexto Latinoamericano, con mayores niveles de desigualdad y pobreza, surgen los programas de transferencia de ingreso, que buscan menguar la erradicación de la pobreza y la lucha por una mayor igualdad, al ser ingredientes claves en la construcción de sociedades democráticas, justas y prósperas (CEPAL, 2014).

En general, los programas de transferencias condicionadas de ingreso (TCI) comienzan a implementarse a fines de la década del 90 (Ponce, 2001) tanto en México (PROGRESA) como en Brasil (Bolsa Escola), aunque su amplitud se dio en muchos países de América Latina en los inicios del nuevo milenio. Mencionamos entre ellos: Plan Bolsa Familia en Brasil en 2004, el Programa Oportunidades en México, el Sistema Chile solidario en Chile (2002), el Programa Juntos en Perú (2005), Asignación Universal por Hijo en Argenti-

na (2009).

En este sentido, el Banco Mundial (Banco Mundial, 2009) expresaba: "Casi todos los países de América Latina cuentan con un programa de ese tipo. Fuera de América Latina, existen programas en Bangladesh, Indonesia y Turquía, y programas piloto en Camboya, Malawi, Marruecos, Pakistán y Sudáfrica, entre otros. El interés en los programas que apuntan a utilizar dinero en efectivo para que los hogares inviertan en la educación de los niños se ha extendido desde los países en desarrollo a los desarrollados, con los programas en la ciudad de Nueva York y Washington, D.C. como ejemplos más recientes de esta tendencia".

Mientras que en 1997 solo Brasil y México tenían programas de este tipo, en el año 2008, según el Banco Mundial, había aproximadamente 17 países de América Latina y el Caribe que ya los habían implementado, ya sea a nivel nacional, en áreas o poblaciones restringidas o como pruebas piloto (Ver cuadro 1). Asimismo, la magnitud y cobertura se incrementó en los últimos años (Genolet et al, 2012).

Todos ellos han sido diseñados como planes de apoyo monetario para sectores de mayor vulnerabilidad social. Esto implicó el comienzo de una fuerte política de contención social, con la creación de este tipo de programas o la mejora de los ya existentes. Para muchos, fue un avance para alivianar la extrema vulneración de las condiciones de vida de los sectores subalternos (Aquín, 2014).

En general, existe una vasta evidencia en la literatura de que las TCI son exitosas en América Latina, en cuanto a la reducción de la pobreza y distribución del ingreso (Fiszbein y Schady, 2009).

Cuadro 1: Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe.

País	Programa	Año de creación	Titularidad-Receptor
Argentina	Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD).	2002	Jefe/a de hogar
Argentina	Programa Familias por la Inclusión social (PF)	2004	Madre
Argentina	Asignación Universal por Hijo. (AUH)	2009	Madre
Bolivia	Bono Juancito Pinto Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy de Padilla"	2006 2009	Padre, madre o tutor/a Madre
Brasil	Bolsa Familia.	2003	Madre.
Chile	Chile Solidario Ingreso ético Familiar	2002 2012	Madre. Madre
Colombia	Familias en Acción. Subsidio Condicionado a la Asistencia Escolar Ingreso para la prosperidad social	2001 2005 2011	Madre Madre Jefes de hogar o cónyuges
Costa Rica	Avancemos	2006	Jefe/a de hogar
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003	Madre
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria)	2005	Madre
Guatemala	Mi Familia Progresá	2008	Madre
Honduras	Programa de Asignación Familiar Bono 10000. Educación, salud y nutrición.	1990 2010	Madre Jefe/a de hogar (Pref. madres)
Jamaica	Programme of Advancement through health and education (PATH)	2002	Jefe/a de hogar.
México	Progresá- Oportunidades	1997-2002	Madre
Nicaragua	Red de Protección social Sistema de Atención a Crisis	2000-2006 2005-2006	Madre. Madre.
Panamá	Red de Oportunidades	2006	Madre.
Paraguay	Tekoporá Abrazo	2005 2005	Madre. Madre.
Perú	Juntos	2005	Jefe/Jefa de hogar
República Dominicana	Solidaridad	2005	Jefe/a de hogar
Trinidad y Tobago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP)	2006	Jefe/a de hogar
Uruguay	Plan de Atención Nacional a emergencia Soc. (PANES) Asignaciones Familiares	2005-2007 2008	Jefe/a de hogar. Jefe/a de hogar (Pref. madres)

Esta mejora en la calidad de vida de los sectores más vulnerables también está dando resultados en Argentina. Diferentes investigaciones que analizan el Impacto de la AUH en la Pobreza, Indigencia, Desigualdad y Vulnerabilidad relativa, indican que los niveles de indigencia y po-

breza disminuyeron, que el indicador de desigualdad bajó y que los grupos poblacionales más vulnerables (niños, madres solteras y familia numerosa) tienen menos probabilidad relativa de indigencia que el resto (Calabria y Calero, 2012; Agis et al, 2010, Gasparini y Cruces, 2010). Asimismo,

la evidencia muestra que las TCI tienen efectos muy positivos sobre la escolaridad de los niños, y su cuidado personal (D'Elia y Navarro, 2011; Glewwe y Kassouf, 2012).

Por otro lado, existen aspectos que motivan discusiones y que se refieren al impacto de este tipo de políticas sobre la actividad laboral de los adultos en los hogares destinatarios (Cepal y OIT, 2014). Al constituir las TCI un ingreso no laboral, podría inducir a disminuir las horas de trabajo. Al escudriñar sobre los resultados, las evidencias empíricas muestran que estos van en diferentes direcciones. Skoukias y Di Maro (2008) trabajaron con el Programa PROGRESA en México, para evaluar el impacto de las TCI en la participación de la oferta laboral y no encontraron efectos negativos, ni positivos significativos dentro de la población económicamente activa. Alzúa, Cruces y Ripani (2012) investigaron los efectos de las TCI sobre la oferta laboral de programas implementados en diferentes áreas rurales de Latinoamérica con un diseño experimental. Usaron también los datos del programa PROGRESA de México, RPS de Nicaragua y PRAF de Honduras. En los tres países encontraron que los efectos de estos programas sobre la oferta laboral eran, en general, negativos y no significativos. En Brasil, Foquel y Barros (2010), no hallaron efectos significativos del programa Bolsa de Familia sobre la participación en el mercado laboral ni en las horas ofrecidas. Por otro lado, Ferro et al. (2011), usando información adicional sobre el mismo programa, encontraron resultados positivos y significativos, es decir que el programa incrementó la probabilidad de participar en la fuerza laboral en el caso de adultos de áreas urbanas, pero no descubrieron ningún efecto en los adultos de áreas rurales.

En Argentina, la realidad del mercado laboral ya en los noventa comenzó a mostrar valores altos de población económicamente activa desocupada, que comienza a ingresar en situaciones de pobreza y en condiciones contractuales precarias. Esta situación conduce a que muchos trabajadores ingresen a trabajar en la informalidad, que luego se denominó trabajo no registrado, por no gozar de los beneficios de la seguridad social (Mingo, 2003). Para ese entonces, comenzó una discusión y ciertas iniciativas para modificar el sistema de asignaciones familiares desarrolladas, siendo la Central de Trabajadores del Estado (CTA) quien dio impulso a la propuesta dentro del Frente Nacional contra la Pobreza conocido como FRENAP¹ a comienzos del siglo. Este historial, junto a otras acciones, son referentes que luego se conjugaron con otros programas impulsados en la región.

Bajo este entorno, en Octubre de 2009, se generó en Argentina la creación de la AUH mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia de la Presidenta de la Nación (P.E.N. 1602/09). En él, se asientan los derechos para los niños, niñas y adolescentes y se incorporaron al subsistema no contributivo dentro del Régimen de Asignaciones familiares.

Este sistema de transferencias directas tuvo un fuerte impacto. Originalmente, por el subsidio que equiparó a los trabajadores informales y sus familias con los que

¹ El Movimiento por la Consulta Popular que le dio origen al FRENAP (Frente Nacional Contra la Pobreza), es preciso remontarse a las luchas sociales de ese tiempo y a las que comenzaron durante los 90. La consulta era decir sí o no a la creación de tres instrumentos que en conjunto constituyen un salario de ciudadanía: un seguro de empleo y formación para cada jefe o jefe de hogar desocupado, una asignación universal por mes por cada hija o hijo de hasta 18 años y otra para los mayores de 65 años que no perciban jubilación ni pensión. <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-12/01-12-17/PAG03.HTM>

ANTECEDENTES EN LA ARGENTINA

estaban en el mercado laboral formal, significando por ende una disminución de índices de pobreza e indigencia. Desde la dimensión territorial, se buscó dar respuesta en especial en el norte del país, zona de mayor vulnerabilidad social según indicadores de pobreza publicados por Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)².

En el mismo año 2009 se incorporó a niños del personal del servicio doméstico que no llegaban al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), como a los niños de trabajadores temporarios registrados en el sector agropecuario (Resolución 393/09). Dos años más tarde se incluyó en 2011 la Asignación Universal por embarazo, con las mismas características socio-laborales que deben tener los perceptores de la AUH que no tengan obras sociales. De esta forma, se puede afirmar que se inaugura una nueva etapa en las asignaciones familiares en Argentina (Pautassi, 2013; Calabria y Calero, 2012).

La lectura del decreto deja en claro el carácter de derecho de la AUH, y de sujeto de derechos a sus titulares, generando un círculo virtuoso para el desarrollo infantil, constituido por la mejora del poder adquisitivo, el acceso a la educación y la salud de niños y niñas.

DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA AUH

Específicamente, el programa consiste en una transferencia monetaria directa que se paga mensualmente a un padre o tutor por cada niño menor de 18 años que esté a su cargo. Se contemplan hasta 5 hijos, y que los beneficiarios se encuentren en una de las siguientes situaciones:

a) Trabajen en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil o bien estén desocupados

b) Trabajadores inscriptos en los planes "Argentina Trabaja / Manos a la Obra" o "Programa de Trabajo Autogestionado", "Jóvenes con Más y mejor Trabajo", "Programa Promover la Igualdad de Oportunidades", "Programa de Inserción Laboral"

c) Trabajadores de temporada o monotributistas inscriptos en el Régimen de Monotributistas Sociales

d) Trabajadoras de casas particulares, ya sean registradas o no registradas;

e) Tutores económicamente inactivos que no cobren ningún tipo de pensión.

El límite de edad máximo de los menores de los 18 años no se aplica para el caso de personas con capacidades diferentes. Además, se exige que tanto los niños como lo tutores sean argentinos, naturalizados o extranjeros residentes legales por un periodo mínimo de 3 años (DNU 1602/09).

Los objetivos de este programa son dos. Por un lado, en el corto plazo, incrementar el bienestar de los sectores más vulnerables de la sociedad, aumentando los recursos disponibles para el consumo. Por otro, un objetivo de largo plazo de mejorar la calidad de vida y promover el ascenso social, fomentando la acumulación de capital humano en los niños, a través de la atención de la salud y la escolarización. Para cumplir con el objetivo de largo plazo, se instrumentó una transferencia semi-condicionada, ya que el 80% de su valor se paga mensualmente y el 20% restante se deposita cuando se demuestra que se realizaron ciertos controles médicos y que los niños asisten a la escuela. Se requiere la obligatoriedad de la concurrencia a establecimientos educativo, ya sea de gestión privada o pública, a los niños entre 5 y 18 años de edad.

Respecto a su financiación, en el decreto que le dio origen a AUH se estableció que la misma se financiaba totalmente con

² <https://www.indec.gob.ar/>

recursos de la ANSES. El beneficio que otorga la Asignación Universal por Hijo es una política social de protección que pareciera estar cumpliendo con sus objetivos propuestos; nace de una nueva concepción en la manera de definir a las políticas sociales en la medida que contempla grupos que, en general, se encontraban tradicionalmente excluidos de la seguridad social (Pautassi et al, 2013.) Está dado en el pre-existente régimen del Sistema de la Seguridad social. Esto evita la estigmatización de las políticas sociales focalizadas dadas en el momento del neoliberalismo que focalizaba su distribución (Hitnze y Costa, 2011).

Por otro lado, existen aspectos que motivan discusiones. En primer lugar, la resolución n° 393/09, que establece en su artículo 10° que "cuando la tenencia del niño, adolescente o persona discapacitada sea compartida por ambos padres, la madre tendrá prelación sobre el padre en la titularidad de la prestación". Se establece que las receptoras sean las madres, con el fin de contribuir con el empoderamiento de las mujeres a través de la mayor disponibilidad de recursos. Sin embargo, otros autores (Daeren, 2005; Rodriguez, 2011; Zibecchi, 2008) cuestionan este punto, porque consideran que, al recaer sobre las mujeres el cumplimiento de las condicionalidades, se les dificulta aún más el ingreso al mercado laboral, dada la recargas de tareas. En este sentido, el programa ayuda a fomentar el rol tradicional asociado a la maternidad y tareas de cuidado de la mujer (Pautassi, 2013).

En segundo lugar, al ser un requisito formar parte del mercado informal, en caso de estar ocupado, o estar sin empleo, para cobrar la AUH, existen cuestionamientos acerca de los incentivos negativos que podría generar dicha política, en cuanto a la participación en el mercado laboral.

En nuestro país, la evidencia va en dife-

rentes sentidos. En primer lugar, Garganta y Gasparini (2012, 2015), obtienen en un estudio cuyos resultados manifestaran un significativo desincentivo hacia la formalización de los beneficiarios del programa AUH que estaban sin empleo formal. En la misma línea, Maurizio y Vazquez (2014), usando diferentes técnicas econométricas llegaron a resultados contrapuestos, aunque trabajan con otra población. Sus resultados no encuentran evidencia significativa de que el programa haya generado desincentivos al trabajo. Recientemente, Mauricio y Monsalvo (2017), profundizaron esta investigación y obtuvieron los mismos resultados. Finalmente, las investigaciones de Martínez y Trajtenberg (2016), sugieren que la AUH generó menos traslados a la formalidad respecto de lo que hubiera ocurrido en ausencia del programa. Con la inestabilidad de las reglas del mercado, laboral puede ser otro factor que haya imposibilitado el empleo formal.

Montos de la AUH

El programa prevé dos montos diferentes, según los padres o tutores estén a cargo de niños con discapacidad o no. En 2009, se inició con una prestación de \$180 por cada hijo menor a 18 años de edad, y de \$720 para el caso de niños con discapacidades. A partir de allí, la asignación se ha actualizado con periodicidad anual y de manera discrecional. Es decir, los montos del beneficio eran determinados por el Poder Ejecutivo a través de un decreto. En el cuadro 2 se muestran como fue evolucionando estos montos de acuerdo a los decretos publicados.

Cuadro 2: Montos de la AUH

Año	Monto por hijo	Monto por hijo discapacitado	Decreto
2009	180	720	1602/2009
2010	220	880	1388/2010
2011	270	1080	1482/2011
2012	340	1200	1667/2012
2013	460	1500	614/2013
2014	644	2100	779/2014
2015	837	2730	1141/2015
2016	1103	3597	res anses 299/2016

Fuente: elaboración propia en base a datos de infoLEG

En junio del 2015 se promulgó una ley que propone actualizar los montos de acuerdo a una regla no discrecional. Es así que, a partir de 2016, la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo aumentaron de manera automática, siguiendo las pautas que se utilizan para incrementar el salario de los jubilados nacionales³. Por lo tanto, actualmente la variación en el beneficio contempla tanto la evolución de la inflación como la de los ingresos al sistema previsional.

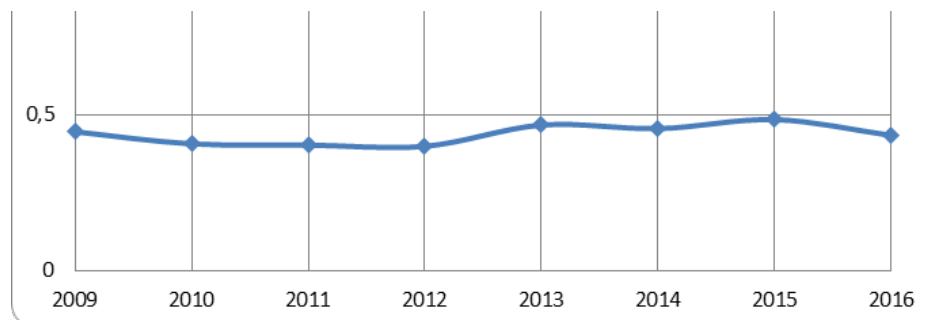
EVOLUCIÓN REAL DE LOS MONTOS DE LA AUH

Para analizar la evolución de la AUH en términos reales, se analizó el monto de la AUH en términos de la canasta básica alimentaria (CBA). Para ello, se tomaron las estimaciones realizadas por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana (FIEL), dado la discontinuidad que tuvo este indicador en el INDEC a partir de

2014. FIEL calcula el valor de la CBA para familias tipo con una metodología muy similar a la del INDEC para varios tipos de familia. En particular, si se toma como referencia la familia tipo 2, constituida por un matrimonio con dos hijos menores, en donde la madre es ama de casa y el padre trabaja en el mercado informal con un salario inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil, y suponemos que la familia está en condiciones de recibir la AUH por ambos hijos, se puede observar en el gráfico 3, que el monto correspondiente al programa por los dos hijos, cubre entre el 40 y 50% de la CBA de este tipo de hogar.

³ Se universaliza así las asignaciones familiares de manera de dar cobertura a segmentos de la población que no se encontraban amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares.

Gráfico 1: Porcentaje de la Canasta Básica Alimentaria que cubre la AUH



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES y FIEL

EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA 2009 - 2016

Desde el inicio del programa, el mismo generó un alto impacto en la situación social del país, porque alcanzó a un conjunto de hogares de la pobreza de la Argentina. En primer lugar, cuando comenzó el programa, en noviembre de 2009, si se analiza el porcentaje de cobertura del total de menores en el país, según datos oficiales, la AUH benefició a 3.3 millones de niños y jóvenes de todo el país.

A partir de allí, el número de beneficiarios continuó creciendo con altas y bajas aunque, a partir de mayo de 2015, se puede observar en el gráfico 4 una tendencia ascendente sostenida. En diciembre de 2016, la cantidad ascendió a casi 4 millones de menores, es decir un 20% más con respecto al inicio del programa. Esta última cantidad representa aproximadamente el 29% del total de menores del país, teniendo en cuenta las proyecciones del INDEC de la población para el año 2016.

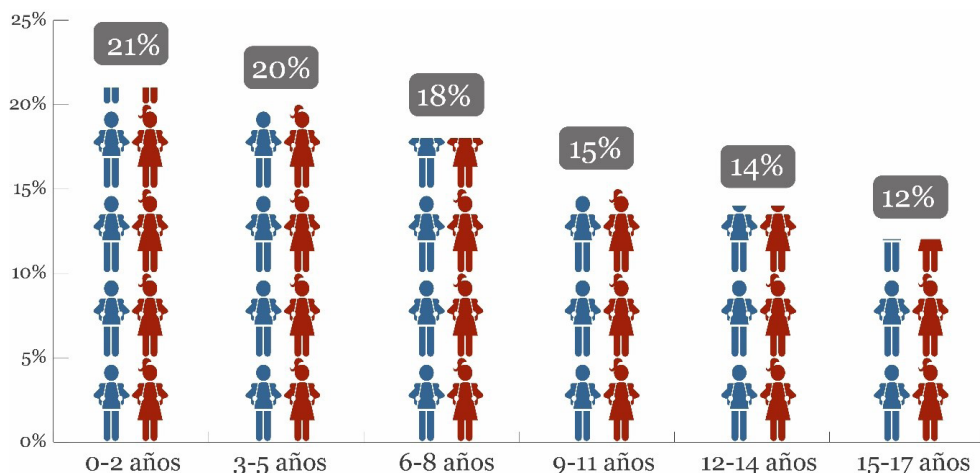
Asimismo, en cuanto a la composición de este grupo de niños y jóvenes, en diciembre de 2016, alcanzó aproximadamente a 21.162 personas con capacidades diferentes; lo cuáles representan un 0,5% del total de beneficiarios. En cuanto a la distribución por género, un 49,1% del total eran

mujeres, mientras que el 50,9% eran varones. Estos datos son concisos con la distribución de la población argentina entre 0 y 18 años ya que, según datos poblacionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010, el 50,8% de la población total argentina menor de 18 años eran varones y el 49,2% niñas (Observatorio de la Seguridad Social, 2012).

Por último, en cuanto a la distribución por grupos de edad, según se puede observar en el gráfico 2, la cantidad de beneficiarios va disminuyendo paulatinamente a medida que aumentan sus edades. Es decir, los beneficiarios se concentran en los niños cuya edad es de 0 a 5 años, que representan el 41% sobre el total.

En noviembre de 2009, el total de titulares del beneficio alcanzaba a 1.871.862 personas; y en diciembre de 2016, a 2.211.735 adultos. La medida comprende al 15,3% de hogares pobres del país, sí asociamos a cada titular con un hogar que se beneficia. Un dato que llama la atención es que al inicio del programa, el 90% de los titulares eran mujeres, mientras que los últimos datos de la ANSES, muestran que este porcentaje subió al 98%.

Gráfico 2: Distribución de los Beneficiarios por Edad – Diciembre 2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ANSES

IMPACTO TERRITORIAL

Con el fin de comenzar a dar los primeros pasos en la evaluación de las transferencias de ingresos que está realizando el Estado, en cuanto a su distribución en todo el territorio nacional, se calcularon algunos indicadores simples que dan indicios sobre el impacto que tiene la AUH en las 24 provincias del país, incluyendo CABA.

En primer lugar, se analizó la distribución por provincia de la cantidad de beneficiarios a diciembre de 2015, calculando el porcentaje que cubre de la población objetivo en cada una de ellas. Esto es, de la población menor a 18 años según el Censo 2010.

En este sentido, la distribución territorial de los beneficiarios se corresponde con el mapa de la pobreza publicado por INDEC para el segundo trimestre de 2016⁴. Se

4 INDEC dejó de publicar los índices de pobreza e indigencia a partir del segundo semestre de 2013 hasta diciembre del primer trimestre de 2016. A partir de septiembre de 2016, se reanudó la publicación del informe Incidencia de Pobreza e Indigencia, que presentó los datos para el segundo trimestre de 2016

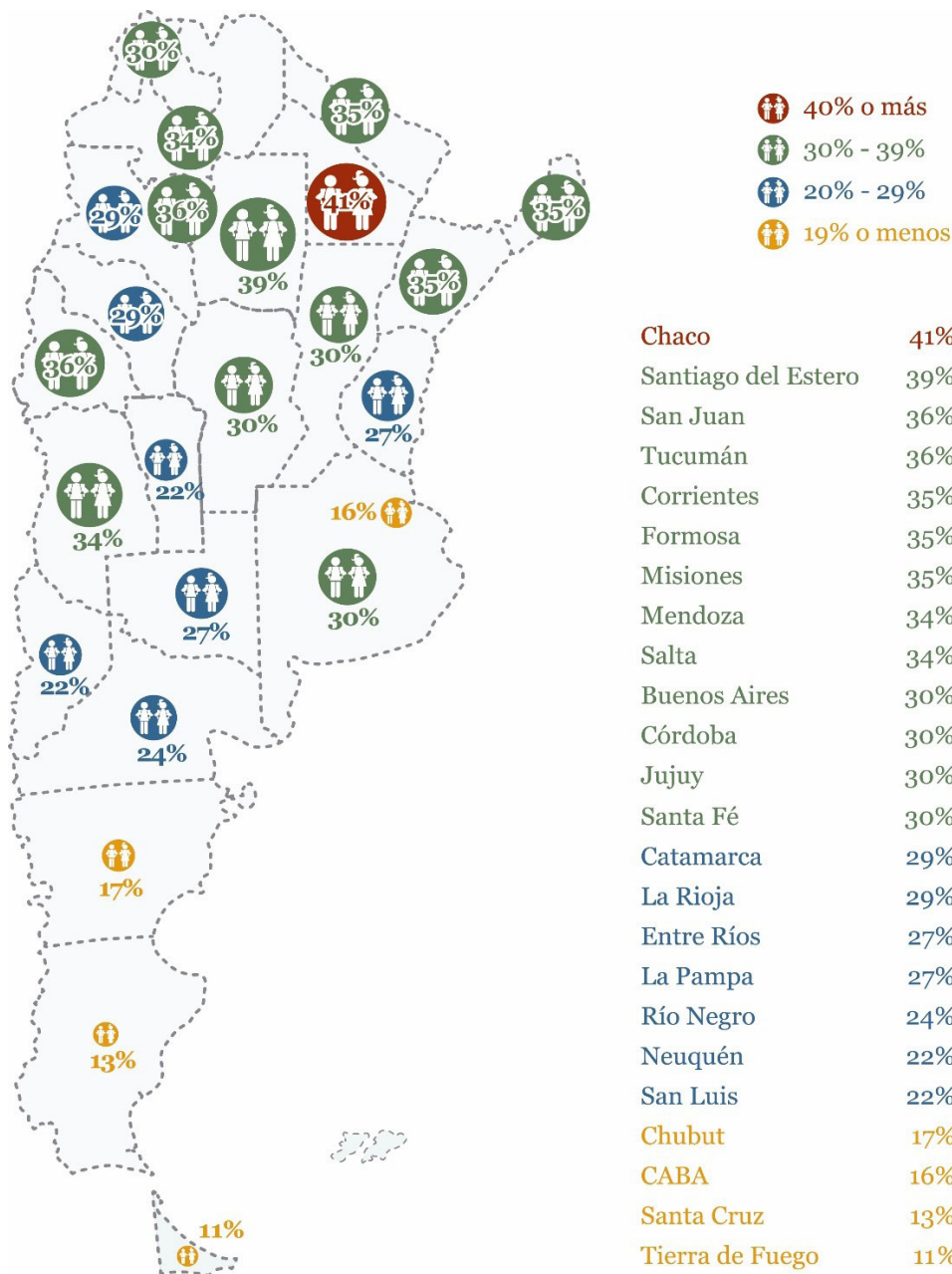
puede observar que las provincias del norte son las principales beneficiadas con esta política. Las provincias del Chaco, Santiago del Estero y San Juan, lideran el ranking con el 41%, 39% y 35,6% respectivamente. En el otro extremo se encuentran las provincias del sur, Tierra del Fuego y Santa Cruz, con el 11% y 13%; y CABA, con el 16% (gráfico 3).

EVOLUCIÓN MONTOS TRANSFERENCIAS TOTALES

Otro de los aspectos importantes de cara a la evaluación de políticas, es su costo en términos presupuestarios. Esto significa medir el gasto total que le implica al Estado la implementación de las mismas, para lo cual se resignan montos de otras partidas del gasto público. Con este fin, se mide el costo fiscal de esta política para el Estado argentino analizando, en primer lugar, la participación de las transferencias totales en concepto de la AUH en el presupuesto nacional.

Como se puede ver en el gráfico 4, la par-

**Gráfico 3: Cobertura Población menor a 18 años por Provincia
Diciembre 2015 - (%)**



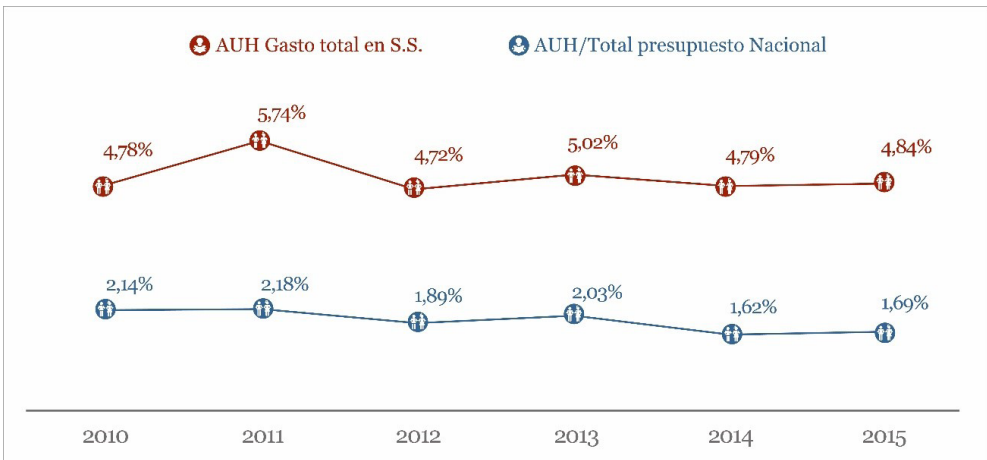
Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES y CENSO de Población 2010 –INDEC

ticipación de la AUH dentro de la partida "Seguridad Social" desde el 2010 al 2015, ronda el 4,8%, la cual es muy similar a la participación de la asignación familiar a los trabajadores formales activos. En cuanto a la participación en el presupuesto nacional, la misma viene descendiendo en los últimos años. Mientras que en 2010 el porcentaje correspondiente era del 2,14%, en 2015 es del 1,69%.

de las tarifas de servicios públicos como el transporte y energía. Se puede observar, en este mismo cuadro, cómo estas últimas fueron creciendo exponencialmente en el tiempo, llegando a ser casi cinco veces superiores a los montos transferidos en concepto de la AUH en el año 2015, cuando en el año 2010, las mismas eran sólo 2,5 veces mayores al gasto devengado por la AUH.

Por último, si se tiene en cuenta el gasto total ejecutado en la AUH, respecto al PBI, la tasa fue aumentando. Desde el 2011 hasta el 2016, la tasa creció del 0,37% al 0,48% (gráfico 4). Ambas cantidades están expresadas en términos nominales

Gráfico 4: Asignación Universal por Hijo como porcentaje del total del gasto en Seguridad Social y el Presupuesto Nacional



Fuente: Elaboración propia con datos del Sitio oficial de la oficina de presupuesto del Ministerio de Hacienda y Finanzas. [http://www.mecon.gov.ar/onp/html/#"Resumen presupuesto \(devengado\)" y "Esquema ahorro-inversión-financiamiento"](http://www.mecon.gov.ar/onp/html/#)

En el cuadro 3 se muestran las partidas referidas a las transferencias corrientes del Estado al Sector Privado. Entre ellas, instituciones sin fines de lucro y empresas privadas, así como las unidades familiares en concepto de AUH. En cuanto a las transferencias a empresas privadas, se justifican principalmente para mantener el precio

EVALUACIÓN DE IMPACTOS DE LAS TCI EN LA CIUDAD DE SANTA FE

Como se explicita al inicio, se trabaja con un caso específico, con la finalidad de co-tejar el hallazgo obtenido con los estudios que mencionamos sobre las evaluaciones hechas a través de otras investigaciones, respecto a los aspectos negativos o positivos que los programas de transferencia de ingreso produjeron sobre los adultos y el nexo con el mercado de trabajo.

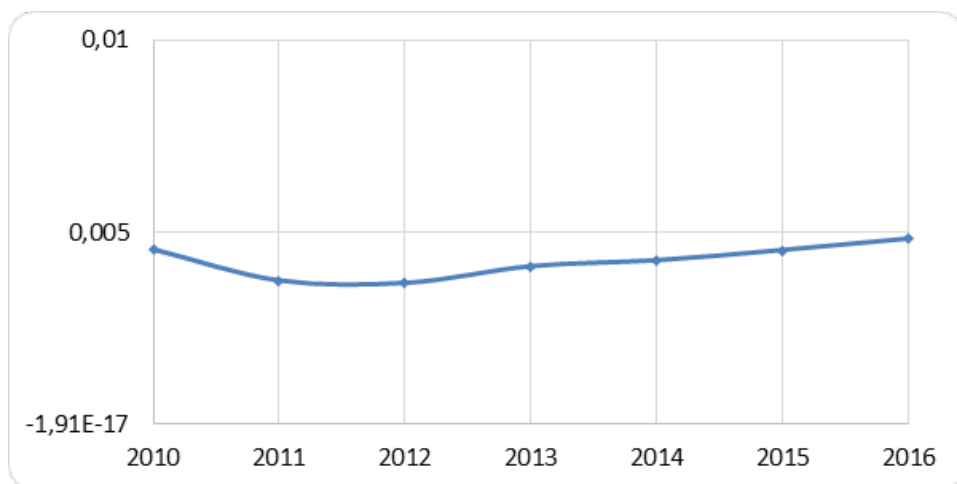
En este caso se evaluó y cuantificó los efectos de las TCI en la tasa de participación laboral de los adultos de la Ciudad de

Cuadro 3: Transferencias al sector privado 2010-2015

Sector	2010 Mill.\$	2011 Mill.\$	2012 Mill.\$	2013 Mill.\$	2014 Mill.\$	2015 Mill.\$
AUH	6.339	9.036	11.168	15.804	19.188	24.818
Instituciones s/ fines de lucro	6.339	7.896	9.649	13.833	19.357	27.922
Empresas privadas	15.887	32.240	33.102	50.382	106.568	112.409
Empresas Privadas/ AUH	2,5	3,6	3,0	3,2	5,6	4,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES y CENSO de Población 2010 –INDEC

Cuadro 3: Transferencias al sector privado 2010-2015



Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES y MECON.

Santa Fe en el periodo 2009-2012, aplicando estrategias econométricas cuasi experimentales, específicamente, el método de Diferencias en Diferencias (DD).

El objetivo de la metodologías englobadas como "Estimación del Efecto Tratamiento" es cuantificar la relación causa-efecto entre un programa, denominado tratamiento y simbolizado con la letra D y el cambio en un resultado, la variable respuesta, denotada con la letra Y. Este efecto es denominado, en la literatura sobre evaluación de

políticas, efecto promedio del tratamiento en los tratados (ATT)⁵. Es decir, el efecto del programa entre los que participan. Los sujetos que participan en el programa conforman el grupo tratado (D=1) y los que no lo hacen el grupo de control (D=0)⁶.

⁵ Las siglas provienen de la denominación en inglés: Average Treatment effect on the Treated

⁶ El problema básico en la identificación del efecto causal en estudios observacionales es que la variable de interés se observa bajo los regímenes de tratamiento o control, pero nunca ambos (Dehejia R. and Wahba S. 2002). Otra característica de estos estudios es que la asignación al grupo de

El estimador de Diferencias en Diferencias (DD) es adecuado para estimar el ATT cuando existe heterogeneidad inobservada y se dispone de datos longitudinales, con información sobre los sujetos antes y después de la implementación del programa, como en este caso (Heckman et al. 1985; Heckman et al. 1989). El método consiste en comparar los resultados de interés entre el grupo tratado y el control, antes y después de la introducción del programa. A continuación se especifica el modelo:

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 D_{it} + \alpha_2 T_{it} + \alpha_{12} D_{it} T_{it} + \epsilon_{it}$$

Donde Y_{it} denota la variable resultado, D es una variable dummy para identificar las unidades que reciben tratamiento; la variable T también es una variable binaria que asume el valor 1 si el período es posterior a la implementación del tratamiento. La dummy T captura los factores agregados que podrían causar cambios aún en ausencia del tratamiento; mientras que D mide posibles diferencias entre el grupo tratamiento y el grupo control antes del programa. Se puede demostrar que es posible identificar en este modelo el parámetro ATT mediante el coeficiente, α_{12} que mide la interacción entre la variable tratamiento D y la variable tiempo T .

Luego, si se consideran dos periodos $t=0,1$, el estimador DD es igual a:

$$\hat{\alpha}_{12} = (\bar{Y}_1^T - \bar{Y}_0^T) - (\bar{Y}_1^C - \bar{Y}_0^C)$$

El estimador DD consiste en comparar las diferencias promedio en el resultado de interés entre el grupo tratado (\bar{Y}^T) y el gru-

po control (\bar{Y}^C), antes ($t=0$) y después de la introducción del programa ($t=1$). Además, el mismo es consistente cuando se cumple el supuesto de tendencia común: en ausencia del programa ambos grupos se comportan de manera similar; esta condición implica que $E(\epsilon_{it} | D_{it}, T_{it}) = 0$ (Blundell et al., 2001).

Este modelo puede extenderse, de manera de incluir variables de control denotadas con X :

$$Y_{it} = \beta X_{it} + \alpha_0 D_{it} + \alpha_2 T_{it} + \alpha_{12} D_{it} T_{it} + \epsilon_{it}$$

Aunque en este modelo el estimador no puede obtenerse por simples diferencias de promedios, la interpretación del coeficiente α_{12} es la misma. Cuando la variable respuesta es discreta, como en esta investigación, el mismo análisis puede realizarse con un modelo no lineal (Ai y Norton, 2003; Puhani, 2011):

$$P_{it} = \Phi(\beta X_{it} + \alpha_0 D_{it} + \alpha_2 T_{it} + \alpha_{12} D_{it} T_{it})$$

$$P_{it} = \Phi(\beta X_{it} + \alpha_0 D_{it} + \alpha_2 T_{it} + \alpha_{12} D_{it} T_{it})$$

Donde P denota probabilidad de que la respuesta asuma el valor 1. Por lo cual, el efecto promedio del programa en los tratados será:

$$E(P_{it} | D_{it}=1, T_{it}) - E(P_{it} | D_{it}=0, T_{it})$$

$$E(P_{it} | D_{it}=1, T_{it}) - E(P_{it} | D_{it}=0, T_{it})$$

Siendo una función no lineal estrictamente monotónica, en esta investigación se utiliza un modelo logit para estimar el efecto de la AUH sobre la probabilidad de que los trabajadores se encuentren trabajando una vez que el programa se puso en marcha.

Los datos que se utilizaron fueron los que se recolectan en la encuesta anual realizada por el Observatorio Social de la UNL7. En este caso, se emplearon los da-

tratamiento generalmente no está aleatorizada. Ello conduce al denominado "sesgo de selección", por lo que, si se comparan los resultados de ambos grupos, el efecto del programa puede estar mal estimado por diferencias entre participantes y no participantes

7 El Observatorio realiza una encuesta anual a los

tos de panel anual construido con la onda 20098, que contiene información anterior a la implementación de la AUH referente al año 2009, del año 2010 y 2012, es decir a uno y tres años de la puesta en marcha del programa.

La población objetivo de este trabajo son todos los hogares en condiciones de recibir la AUH. Por lo tanto, la muestra de análisis se restringe a todos los integrantes de hogares que cumplen con las siguientes condiciones:

a) Se registraron en el hogar menores de 18 años en la onda 2009

b) Los jefes y cónyuges tienen, en la primera observación del panel, un empleo asalariado sin descuentos jubilatorios, o no asalariados que no realicen aportes (trabajadores informales), o desempleados, o integrantes económicamente inactivos, o empleadas domésticas (registradas o no).

c) Individuos en edad de trabajar: mujeres entre 18 y 60 años; hombres entre 18 y 65 años.

d) Los jefes y cónyuges no reciben ningún otro tipo de asistencia social por parte del estado, más que la AUH, como por ejemplo, la pensión madre de siete hijos, pensión por desempleo, etc.; ya que son incompatibles con el programa AUH.

El cuestionario que implementó el Observatorio Social indaga sobre si el hogar es

hogares de Santa Fe desde el año 2005, a través de una muestra representativa de toda la población de la ciudad, mediante la metodología de Panel Detallista. Esta metodología está diseñada de manera que un conjunto de la población permanezca en la muestra un período regular de tiempo. Por lo tanto, el relevamiento arroja información que permite un análisis de tipo longitudinal de las variables incluidas en el cuestionario.

8 Hasta la actualidad, el observatorio ha constituido tres paneles de hogares: el panel 2005, en el cual se relevaron tres ondas: 2005, 2006 y 2007; el panel 2009, con información del 2009, 2010 y 2012; y el panel 2014, para el cual se relevaron hasta ahora, las ondas 2014 y 2015/2016.

beneficiario o no de la AUH, por lo que es posible identificar directamente los hogares que recibieron la asignación en 2010 y/o 2012. Luego, con todos aquellos individuos mayores que pertenezcan a hogares donde los adultos de referencia hayan expresado que percibían la AUH se conformó el grupo tratamiento; por otro lado, con todos aquellos adultos que pertenezcan a hogares en donde ninguno de ellos manifestó percibir la AUH, a pesar de cumplir con los requisitos, se procedió a conformar el grupo control.

Hay varias razones por las cuales los hogares, aún cumpliendo con los requisitos para recibir el beneficio, no lo recibieron. Pautassi et al (2013) identificaron los principales obstáculos de acceso al beneficio a través de entrevistas a funcionarios y receptores de la AUH. En primer lugar, el principal obstáculo para acceder al beneficio, es la falta del documento nacional de identidad, ya sea de los mayores o los menores. Otra problemática recurrente que encontraron las autoras fueron los problemas familiares que dificultaron la posibilidad de obtener la documentación. Esto se vincula con el ambiente dinámico e inestable de algunos grupos familiares, en los cuáles algunas mujeres preferían no cobrar la AUH, antes que pedirle a los padres de sus hijos la documentación correspondiente. En otros hogares, los mayores que estaban en condiciones de recibir la asignación, estaban inscriptos como monotributistas, por lo que se les impedía entrar en el programa. También se destacó que algunos hogares quedaron excluidos debido a ciertos procesos administrativos, la distancia entre los hogares y las oficinas administrativas, o por la escasa infraestructura de atención y servicios de cuidado por la zona. Algunas madres de niños pequeños no cobraban la AUH porque no cuentan con jardines maternos en la zona.

RESULTADOS

Dada la disponibilidad de microdatos en tres momentos del tiempo, se realizaron dos evaluaciones de impacto en la variable participación laboral. La primera, de corto plazo 2009 vs 2010. La segunda, de mediano plazo, 2009 y 2012.

En el cuadro 4 se muestran los principales resultados obtenidos mediante la aplicación del modelo logit para la evaluación de corto y mediano plazo. Específicamente los efectos de las variables T, que asume el valor 1 cuando el período es posterior al tratamiento, la variable AUH, que indica si el individuo recibe el beneficio; y la interacción entre ambas, que mide el efecto medio del tratamiento en los tratados (ATT), los errores estándar, los valores-p y el número de observaciones incluidas en cada grupo. En ambas especificaciones, el efecto sobre la probabilidad de participar en el mercado laboral de los beneficiarios de la AUH luego de la política resulta ser negativo, aunque no es estadísticamente significativo.

Cuadro 4. Efecto de la AUH sobre la probabilidad de pertenecer a la PEA

	2009 -2010	2009 -2012
AUH	-0.0870 (0.3940)	0.0466 (0.3665)
T	-0.1128 (0.2797)	-0.0129 (0.3015)
AUH*T	-0.1115 (0.5449)	-0.158 0.504
Observaciones	514	514
Psuedo R2	0.2396	0.2346

Fuente: elaboración propia en baso a datos de la encuesta anual del Observatorio Social de la UNL.

Nota 1: los errores estándar se muestran entre paréntesis.

Nota 2: Las variables de control incluidas son: edad, edad al cuadrado, género, relación familiar, nivel educativo, cantidad de miembros en el hogar, cantidad de menores de 18 años en el hogar.

*Nota 3: Nota: ***=valor $p < 0,01$; **= valor $p < 0,05$; *=valor $p < 0,1$.*

CONSIDERACIONES FINALES

Por lo expuesto, hemos dado cuenta de cómo el programa de transferencias de ingresos ha sido una política pública implementada en diferentes países de Latinoamérica; específicamente, una política de protección social con centro en los niños y adolescentes, cuyos padres se encuentran por fuera de los derechos que brinda una relación laboral formal.

Es un programa que se ha ido ampliando desde su implementación en el año 2009 hasta el año 2016, incorporando otros grupos de población como las mujeres emba-razadas, los monotributistas, etc.

En nuestro país, la AUH, como política pública de alcance nacional, se puede enunciar como un programa que tiene un importante impacto en los niños y algunos adolescentes de hogares que están en nivel de pobreza e indigencia. Este resultado se deriva por la distribución total del beneficio a nivel territorial del país, que es congruente con el mapa de la pobreza publicado en 2016 por INDEC.

Se les ha otorgado un rol preponderante a las madres como miembros titulares de la entrega mensual del subsidio, aunque es indispensable que el estado acompañe con infraestructura de cuidado, tanto de niños

y adolescentes, con el fin de que la mujer no quede relegada a su rol tradicional, relacionado a tareas de cuidado de otras personas y logre insertarse en el mercado laboral en forma permanente.

En cuanto a sus efectos sobre la participación laboral de los adultos de hogares beneficiarios, la evidencia empírica, a través del ejercicio realizado, apunta a que los miembros de los hogares beneficiarios no se comportan de manera diferente al grupo control ni en el corto plazo (a un año después de la implementación) ni a mediano plazo (a tres años de la implementación). Estos resultados son análogos y se complementan con los de Maurizio y Vazquez (2014), y los recientemente difundidos de Maurizio y Mosalvo (2017), utilizando otra fuente de datos.

Por tal motivo, resulta indispensable monitorear en forma continua la ejecución del plan y evaluar la efectividad del mismo en cuanto a sus objetivos principales, efectos macroeconómicos e impactos no deseados.

BIBLIOGRAFÍA

- Ai, D. y Norton, E. C. (2003). Interaction Terms in Logit and Probit Models, *Economics Letters*, 80, 123-129.
- Agis, E., Cañete, C., y Panigo, D. (2010). El impacto de la asignación Universal por Hijo en Argentina". CENDA; PROFOTE; CEIL-PIETTE.
- Alayón, N. La Argentina populista. Cuestiones sociales y políticas. Buenos Aires, Espacio, 2014.
- Alzúa, M., Cruces, G. y Ripani, L. (2013). Welfare programs and labor supply in developing countries: experimental evidence from Latin America. *Journal of Population Economics*, 26(4), 1255-1284
- Aquín, N. (2014). Asignación Universal por hijo. ¿Titulares o tutelados?. Editorial Espacio. CABA.
- Blundell, R. and Costa Dias, M. (2009): "Alternative approaches to evaluation in empirical microeconomics". *Journal of Human Resources*, 44(3), 565-640.
- Bustos y Villafañe. (2010) Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo en http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_10_07.pdf consultado 9/08/2017
- Calabria, A. y Calero, A. (2012). Políticas de Inclusión Social para los grupos etarios más vulnerables: Plan de inclusión Previsional y Asignación Universal por Hijo para protección social. *Actualidad Económica*, 77, 9-21.
- Castel, R. (2004) La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Fondo de Cultura Económica
- CEPAL (2012). Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL y OIT (2014). Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe N° 10
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011): Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- D'Elia, A. y Navarro (2011). "The impact of the Universal Child Allowance on Argentina's Children Schooling Gap". *Jornadas de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- Ferro, A., Kassouf, A. y Levison, D. (2011). The Impact of conditional Cash Transfer Programs on Household Work Decisions in Brazil. Paper presented at the Brazilian Association of Graduate Programs in Economics in its series Anais do XXXVII Encontro Nacional de Economia, 208.
- Foguel, M. y Paes de Barros, R. (2010). The effects of conditional cash transfer programmes on adult labour supply: an empirical analysis using a time series-cross-section sample of municipalities. *Estudios económicos*, 40(2), 259-293.
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). Conditional Cash Transfers: Reducing Present

and Future Poverty. Washington DC: World Bank.

Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Gasparini Leonardo y Cruces Guillermo (2010). Las asignaciones universales por hijo: Impacto, discusión y alternativa. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Documento de Trabajo n° 102. La Plata.
- Garganta, S. y Gasparini, L. (2012). El impacto de un programa social sobre la informalidad laboral: el caso de la AUH en Argentina. Documento de trabajo N°133, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).
- Glewwe, P. y Kassouf, A. (2012). The impact of the Bolsa Escola/Familia conditional cash transfers programmes on enrollment, drop out rates and grade promotion in Brazil. *Journal Development Economics*, 97(2), 505-517.
- Heckman, J., y Robb, R. (1985). Alternative Methods for Evaluating the Impact of Interventions: an overview. *Journal of Econometrics*, 30, 239-267.
- Heckman, J., Hotz, J. (1989). Choosing among alternative nonexperimental methods for estimating the impact of social programs: the case of manpower training. *Journal of the American Statistical Association* 84 (408), 862-880.
- Hintze, Susana y Costa, M (2011). La reforma de las asignaciones universales familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección.
- Llobet, V. y Minujin, A. (2011) La pobreza infantil y las políticas sociales. Una mirada sobre las transferencias condicionadas de ingresos. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), 10 (2), 274 – 287.
- Martinez Correa, J y Tranjtenberg, L. (2016). Evaluación del impacto de la asignación universal por hijo para protección social sobre la informalidad laboral: profundización del caso argentino. *Anales LI reunión anual de la asociación Argentina de Política Económica*.
- Mauricio, R. y Vazquez, G. (2014). Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos. *Revista de la CEPAL* 113, 121-144.
- Maurizio, R. y Monsalvo, A. P. (2017). Evaluación de los impactos de la AUH en el comportamiento laboral de los adultos y en la generación de ingresos. En S. Waisgrais (Ed), *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo 2017*. Buenos aires: UNICEF, 115-176.
- Mingo, Sarrot, (2003) *Pobreza, Migración Y Marginalidad Urbana: El Caso de los dos Mayores Aglomerados Entrerrianos-Paraná Y Concordia en la Investigación en Trabajo Social en el Contexto Latinoamericano*". Facultad de Trabajo Social. UNER Paraná.

Pautassi, L., P. Arcidiácono y M. Straschnoy (2013), "Asignación universal por hijo para la protección social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos", Serie Políticas Sociales, N° 184 (LC/L.3662), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ponce, Juan (2008). Políticas sociales y programas de transferencia monetaria condicionada en América Latina. En pobreza, exclusión y desigualdad, Jorge G. Aguilar (ed), 303-316. Quito: Flacso sede Ecuador.

Puhani, P. A. (2011). The treatment effect, the cross difference, and the interaction term in nonlinear "difference-in-differences" models. *Economics Letters*, 115 (1), 85-87.

Skoufias, E. y Di Maro, V. (2008). Conditional Cash Transfers, Adult Work Incentives, and Poverty. *Journal of Development Studies*, 44(7), 935-960.

LA PATAGONIA REBELDE EN EL NORESTE DE SANTA CRUZ. NUEVOS ESTUDIOS A PARTIR DEL MANUSCRITO INÉDITO DE UN PEÓN RURAL

por Miguel Ángel Zubimendy y Patricia Sampaoli

Miguel Ángel Zubimendy: CONICET. División Arqueología, Museo de la Plata, Universidad Nacional de la Plata; UNPA-UACO, Instituto de Cultura, Identidad y Comunicación (ICIC). mi-kelzubimendi@gmail.com

Patricia Sampaoli: UNPA-UACO, Instituto de Cultura, Identidad y Comunicación (ICIC). bonsamp@live.com.ar

RESUMEN

Este trabajo presenta un manuscrito inédito de José Castagno, un peón rural que participó de la huelga rural ocurrida en Santa Cruz en el año 1921, más específicamente en el noreste del territorio, zona para la cual se cuenta con pocos antecedentes. Se realiza una reconstrucción de la secuencia espacio-temporal a partir de la memoria del autor, que quedó plasmada en su relato, con el fin de contrastar lo expuesto con fuentes independientes y discutir su verosimilitud. Se analiza también el aporte que este relato manuscrito brinda para ampliar el conocimiento que tenemos de esta huelga en el noreste de Santa Cruz.

Palabras clave: Memoria, Reconstrucción, Contratación, Sistema de Información Geográfica.

ABSTRACT

This paper presents an unpublished manuscript by Jose Castagno, a rural laborer who participated in the rural strike occurred in Santa Cruz in 1921, specifically in the northeast of the territory, an area for which there is little background. A reconstruction of the spatiotemporal sequence of the story is carried out, in order to contrast what was presented by the author with independent sources and discuss its plausibility. The contribution that this manuscript brings to the historical studies of the rural strikes in the northeast

of Santa Cruz is analyzed.

Keywords: Memory, Reconstruction, Contrast, Geographical Information System.

Recibido: 10 de abril de 2019

Aceptado: 10 de mayo de 2019

INTRODUCCIÓN

En el marco de un proyecto interdisciplinario de investigación radicado en la Unidad Académica Caleta Olivia de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, analizamos el patrimonio rural en el noreste de la provincia de Santa Cruz, especialmente en relación con la denominada etapa ganadera, ocurrida durante la primera mitad del siglo XX (Barbería, 2001). De esta forma, hemos comprobado que la zona posee un patrimonio relevante que puede no sólo enriquecer el conocimiento de la historia local y regional, sino también ser aprovechado para generar desarrollo socioeconómico en la zona (Ibarroule, Tagliorette & Sampaoli, 2011). Las historias rescatadas, mediante entrevistas de historia oral, dieron cuenta de que las huelgas de peones rurales de los años 1920-1921 -conocidas comúnmente como La Patagonia Rebelde- forman parte de una memoria colectiva acallada por décadas.

Estas huelgas son el punto culmine de un proceso que ocurrió en el sur patagónico y que se desarrolló entre las décadas de 1880 y 1920, en el marco de una coyuntura favorable para la producción lanera, que distinguió a los últimos años del siglo XIX y que promovió el comienzo del poblamiento reciente. Para 1914, Santa Cruz se convertiría en el principal productor patagónico de lanas, con establecimientos ganaderos de grandes superficies en el sur del territorio y considerablemente más pequeños en el norte, donde las estancias presentan menor extensión y, acorde con ello, sus primeros arrendatarios poseían menor poder adquisitivo (Ibarroule et al., 2011).

En este tiempo y contexto se desarrolló la juventud de José Castagno, un peón rural que fue rehén de los huelguistas y que residía en la localidad de Pico Truncado. José nos legó un manuscrito inédito, que presentamos en este trabajo, y que nos llevó a pensar desde lo teórico a modo

de reflexión inicial. Como afirma Candau "la historia busca revelar las formas del pasado, la memoria las modela (...). La primera se preocupa por poner en orden; la segunda está atravesada por el desorden de la pasión, de las emociones y de los afectos" (2001, p.127). De esta forma, creemos que la memoria puede, efectivamente, ser una de las fuentes de la historia, pero estos rasgos precisan contrastarse cuando deben confluír hacia una verdad más indiscutible. No es posible, entonces, depositar una confianza ingenua en la primera persona y en el recuerdo de lo vivido, tal y como es posible construir a partir del discurso de Castagno, pretendiendo establecer a priori una verdad testimonial contemporánea a los hechos narrados. En este sentido, no se trata sólo de cuestionar en su manuscrito las relaciones entre lo individual y lo colectivo, sino también las potencialidades que tenía como sujeto en su tiempo. Sin lugar a dudas, Castagno convoca a la reconstrucción de hechos y testimonios sobre las heridas individuales y colectivas de individuos en situaciones límite, convirtiéndose en testigo y voz de esa experiencia. Atendiendo a la acción colectiva y a la memoria individual de los sucesos que analizamos, nos queda, en lo posible, el separar hechos reales de aquellos que no lo son, o de aquellos que fueron silenciados, conscientemente o no.

En este trabajo pretendemos presentar una parte del manuscrito de Castagno, realizando una contrastación con otras fuentes documentales -editadas, inéditas y orales- que nos permitan reconstruir el recorrido realizado junto con un grupo de peones sublevados, aportando información sobre los lugares que visitaron, las estrategias seguidas tanto por los huelguistas como por sus rehenes y la vida diaria dentro de los campamentos. Estos y, otros aspectos, aportan para conocer con más detalle los sucesos de la Patagonia Rebelde en el noreste de Santa Cruz.

LOS ESTUDIOS SOBRE LAS HUELGAS

Las huelgas de peones rurales que ocurrieron en el territorio de Santa Cruz entre los años 1920 y 1921 fueron un suceso que marcó enormemente la historia del territorio nacional de Santa Cruz, especialmente la segunda de ellas, que se saldó con gran cantidad de huelguistas muertos a manos del Ejército Argentino. Este desenlace permitió la consolidación definitiva de un sistema económico basado en la explotación de los obreros rurales, en duras condiciones laborales y de vida.

Sumado a esto, se impuso sobre estos trágicos hechos un silencio que duró 50 años, hasta que los estudios sobre las huelgas rurales fueron abordados de forma integral por Osvaldo Bayer. En el año 1968, aparecieron dos artículos en la revista *Todo es Historia* y durante la década de 1970 la investigación fue publicada de manera ampliada en libros, el último de los cuales fue editado en Alemania, debido al exilio del autor. Los cuatro tomos fueron publicados inicialmente con el título de *Los Vengadores de la Patagonia Trágica*, y posteriormente, pasaron a denominarse *La Patagonia Rebelde*.

Más allá de estas publicaciones -que tuvieron y tienen amplia difusión en el ideario colectivo nacional, sobre todo luego de la película dirigida por Héctor Olivera (Escobar 2007)- las investigaciones centradas en estas huelgas son relativamente escasas. Entre estas podemos mencionar el artículo de Susana Fiorito *Un drama olvidado: las huelgas patagónicas de 1920-21* que apareció en la revista *Polémica* en el año 1971 y el libro *Los Fusilamientos de la Patagonia* de Oscar Troncoso, publicado en el año 1972. En estos, se hace una descripción de los sucesos ocurridos en Santa Cruz utilizando principalmente como fuente los diarios de la época. Posteriormente, en el año 1985 Susana Fiorito publicó otro libro sobre esta

temática, *Las huelgas de Santa Cruz (1921-1922)*, en el que hace una introducción a las huelgas y presenta una serie de fragmentos de textos extraídos de diversas fuentes -principalmente periódicos-, cada uno con una introducción que los contextualiza.

En el año 2002, Horacio Lafuente presentó el libro *Una sociedad en crisis. Las huelgas de 1920 y 1921 en Santa Cruz*, en el cual brinda una descripción detallada de las huelgas y sus consecuencias, utilizando principalmente un enfoque centrado en el contexto económico y social tanto de los momentos previos como durante las huelgas.

Por el lado de los estudios realizados por historiadores militares, son muy escasos los antecedentes. Sólo podemos mencionar algunos artículos publicados en la *Revista de la Escuela Superior de Guerra* de los años 1967 y 1974 y en el libro *La Tragedia Patagónica* de Orlando Punzi (1991). A pesar de tener acceso potencial a una mayor cantidad de fuentes documentales -se trata de historiadores militares de carrera- no aportan nuevos datos y emplean las mismas fuentes usadas por los autores citados previamente. Dentro de estos trabajos se sostiene la idea de que el movimiento huelguístico de Santa Cruz consistía en una acción dirigida y coordinada desde Chile para apropiarse de los territorios del sur. Además, y en el marco del auge de la doctrina de la Seguridad Nacional de las décadas de 1960 y 1970, se reinterpretaron los hechos de Santa Cruz en el marco de la lucha contra las organizaciones armadas durante las décadas de 1960 y 1970 y el enfrenamiento con Chile, sin desdeñar la negligencia irigoyenista y la acción de los anarquistas como otros elementos explicativos (Bohoslavsky, 2008, p.132).

Más allá de estos estudios realizados por historiadores -académicos o militares-, a partir sobre todo de la obra de Osvaldo Bayer, existe en la Patagonia un mercado

interés por ampliar el conocimiento de las huelgas ocurridas en Santa Cruz. En este marco, se dio un proceso interesante que consistió en la publicación de varios trabajos de historiadores aficionados residentes en el sur, principalmente en localidades vinculadas con sucesos de la huelga, que entrevistaron y recuperaron parte de la memoria de testigos que habían vivido esos trágicos sucesos -o sus descendientes- legándonos, de esta forma, un corpus de información amplio y único, que aún no ha sido explorado de forma integral. Entre estas publicaciones podemos mencionar los siguientes libros: A pesar del viento de Carlos Alberto Reinoso (1999); Mi Patagonia. Entre recuerdos y olvidos de Roberto Suarez Samper (2010); Los incidentes de la huelga obrera de 1920/21. Repercusión en Pto. Deseado de Roberto Luis Rodríguez (2006); y Facón Grande y otros 16 relatos de Carlos Santos (2012), entre otros. Si bien la mayoría no cuenta con los estándares requeridos en publicaciones académicas, brindan aportes importantes, en especial entrevistas a testigos¹ y datos contextuales de la huelga que ayudan a tener un panorama general

1 Como ejemplo paradigmático al respecto, podemos mencionar el caso de la Sra. Elisa Minucci, quien fue testigo presencial y una persona clave durante el combate de Tehuelches, ya que colaboró con el Teniente Coronel Varela durante este enfrentamiento. Por este hecho incluso fue agasajada por la Liga Patriótica. Siendo ya anciana vivía en Puerto Deseado y se negó a dar entrevistas a Osvaldo Bayer en la década de 1970, por lo que este autor no pudo contar con su relato (Bayer, 1984, p.295). Sin embargo, concedió entrevistas a Reinoso (1999) y Suarez Samper (2010), dos historiadores amateurs de Caleta Olivia y Comodoro Rivadavia respectivamente, quienes publicaron fragmentos de las mismas. Vemos como en este caso, la misma persona decidió dar su versión de los hechos a personas de la zona -a pesar de tener ambos simpatías por los huelguistas- pero se negó a alguien foráneo, como Osvaldo Bayer, lo que resalta el valor de los aportes de los historiadores amateurs locales, aunque no cumplan acabadamente con los estándares académicos.

de la época y los habitantes del territorio.

En los últimos años, existen diversos trabajos y publicaciones de investigación relacionados con las huelgas de Santa Cruz. En su mayoría se trata de estudios que analizan el contexto político y social en que ocurrió la huelga y las matanzas de obreros; así como de su impacto en la sociedad contemporánea. En este sentido, se ha analizado la construcción de las imágenes de los obreros, de las huelgas y las interpretaciones de los sucesos por distintos actores, mediante el análisis de diversas publicaciones periódicas, tanto nacionales de derecha o de izquierda (por ejemplo, los diarios La Razón y Crítica, o Antorcha y La Protesta, respectivamente), como regionales (Revista Argentina Austral, editada por la Sociedad Anónima Importadora y Exportadora de la Patagonia) y locales (diario La Unión, órgano difusor no oficial de los estancieros) (Bohoslavsky, 2005, 2008, entre otros). También hay trabajos que analizan la relación entre estos sucesos y el contexto histórico de realización y difusión de la película La Patagonia Rebelde estrenada en el año 1974 (Ranalletti, 2003); así como la reconstrucción de los sucesos de las huelgas se relacionaban metafóricamente con las situaciones contemporáneas a la misma, que conllevó la censura de la película durante años y el exilio de los actores (Tranchini, 2007).

Recientemente se ha realizado una reconstrucción de los movimientos de los huelguistas y el Ejército Argentino en el territorio de Santa Cruz, con el fin de localizar algunos eventos específicos y reconocer la magnitud geográfica de la huelga (Melo, 2014). Finalmente, también se han analizado las actas de las declaraciones indagatorias, testimonios, denuncias y diligencias policiales y judiciales realizadas luego de la huelga (Villa Abille, 2015).

De esta forma, con posterioridad a los libros de Bayer, podemos decir que las publicaciones académicas y las discusiones han girado en torno a las interpretaciones y los contextos de la huelga y su represión, siendo este autor de consulta indispensable, ya que, luego de sus libros, poco se ha avanzado en el conocimiento de los sucesos ocurridos durante la huelga.

En el noreste de Santa Cruz, la zona del territorio que fue afectada más tardíamente -hacia el fin de la huelga y por menor tiempo-, se han producido varias matanzas -por fusilamiento- y muertes de represaliados, así como otros eventos particulares de interés para conocer la dinámica de los procesos que estaban ocurriendo en la lucha entre capitalistas y obreros rurales. Por otro lado, se destacan también varios casos de hacendados, administradores, capataces o comerciantes que colaboraron o directamente se sumaron a los huelguistas.

METODOLOGÍA

Para la reconstrucción del recorrido llevado a cabo por José Castagno en el noreste de Santa Cruz utilizamos el denominado Sistema de Información Geográfica Patagonia Rebelde (SIG Patagonia Rebelde), que hemos creado a partir de la digitalización y vectorización de planos y mapas de estancias de distintos momentos de comienzos del siglo XX (Zubimendi, 2018). Luego, se creó también una base de datos documental que permitió reconstruir las denominaciones de los establecimientos ganaderos, así como sus dueños o administradores al momento de la huelga de 1921². De esta forma, realizamos una reconstrucción en el espacio y el tiempo del recorrido de José

² Para una descripción completa y metodológicamente más extensa de la creación del SIG y la base de datos documental recomendamos ver el trabajo de Zubimendi (2018).

Castagno.

Para contrastar o triangular los eventos mencionados por Castagno, empleamos otras fuentes independientes, lo que nos permite discutir la verosimilitud o adecuación a la información existente. Entre estas fuentes podemos mencionar aquellas publicadas, entre las cuales son de fundamental importancia los libros de Osvaldo Bayer (1972a, 1972b y 1984). También hemos podido incorporar documentos desclasificados y digitalizados por el Archivo Nacional de la Memoria (en adelante AD/ANM), como las denominadas Actas Judiciales, realizadas por el aparato estatal de Santa Cruz durante los años 1921 y 1922 a los huelguistas que fueron tomados prisioneros; así como el denominado Diario de Campaña que fuera escrito en el momento de los hechos por la oficialidad del Ejército Argentino. También se emplearon otras fuentes inéditas, como las anotaciones del diario de Magnus Fratzscher, un poblador alemán ubicado a unos quince kilómetros al norte de la localidad de Caleta Olivia, en la estancia San Jorge, cercana a la costa y al camino que vinculaba los campos con rumbo a Comodoro Rivadavia³. A esto pudimos agregar el archivo sonoro, con entrevistas de historia oral a los descendientes de antiguos pobladores, construido a partir del año 2000 por miembros del proyecto de investigación.

EL MANUSCRITO DE JOSÉ PEPE CASTAGNO

José Pepe Castagno, según lo expresado en el manuscrito, fue un peón rural nacido en Mendoza en el año 1902 que llegó a Puerto Deseado en noviembre de 1917, proveniente de San Genaro (Provincia de Santa Fe). Poco después comenzó a trabajar como mensual en la estancia La

³ Ver Sampaoli (2015).

Santafesina, ubicada cerca de la Estación Minerales del ferrocarril Patagónico. En abril de 1921 se radicó en el pueblo de Pico Truncado, donde trabajó como panadero. Sin embargo, la huelga de fines del mismo año lo sorprendió trabajando en el campo nuevamente.

Pagina N° 1 Memorias de mi juventud
 El 1917 el 24 de octubre a los 8 de la
 noche salimos de San Genaro para ir a
 en tren para Buenos Aires habia abido una
 huelga muy grande habian destrozado muchos
 señales, a las estaciones de San Genaro abido
 el tren que habiamos de lastimaron algunos
 demoramos unas horas des salimos llegamos
 al otro dia como a las 12 del dia - estuvimos
 varios dias en Bs As despues nos embarcamos
 en un barco de la Anonimo "El Astoriano" tardamos
 ocho dias para llegar a Puerto Deseado llegamos
 al Puerto en la mañana como a las nueve de la
 mañana desembarcamos en unas lanchas o
 mijes dicho unas barcasas. habia viento fuimos
 a parar en una fonda de Italo Frago de un tal
 Messino. ahi estuvimos asta el dia 9 de Noviembre
 en que salimos en tren para Estacion Minerales
 llegamos bastante tardesito ahi nos estaba el pe-
 rando el patron con un auto Overland. y nos
 llevo ala Estacion de Santafesina: donde esta-
 ban mis hermanas era mi Papa y Juan y
 Esteban el mas chico. al otro dia salimos al
 campo a juntar ovejitas para señales - y de ahi
 segui trabajando como mensual hasta el

Figura 1. Imagen de la primera hoja de la versión Puerto Deseado del manuscrito de José Castagno.

De acuerdo con lo escrito por su hijo en la última página del texto, el documento fue escrito antes del año 1982, año en que José Castagno falleció a la edad de 80. Hemos tenido acceso a dos versiones

fotocopiadas del manuscrito. La primera –que denominaremos Pico Truncado–, fue aportada por Sebastián Toledo y Marta Campano, ambos de la mencionada localidad; la segunda (Figura 1) nos fue entregada por Carlos Santos, de la ciudad de Puerto Deseado, por lo que le damos el nombre de esa ciudad. En general, las páginas del manuscrito están numeradas, aunque algunas no presentan numeración. Además, existen diferencias entre las dos versiones del manuscrito, entre ellas podemos mencionar líneas cortadas en una versión – por errores del fotocopiado–, y el agregado de textos por otra persona en las carillas de la versión Pico Truncado, que no están en la de Puerto Deseado.

A partir de la lectura de las páginas y el análisis comparativo de las dos versiones hemos podido ordenar la secuencia de páginas. De esta forma, comprobamos que el manuscrito consta de 25 páginas en total, de las cuales la versión Pico Truncado tiene 23 carillas, y la versión Puerto Deseado 25. Es por ello que inferimos que esta última versión sería una copia realizada con anterioridad a las adendas realizadas con otra caligrafía, en las dos últimas carillas de la primera versión, en las cuales se brinda información

personal sobre José Castagno, escritas por una de sus hijas.

El manuscrito se puede dividir en dos grandes apartados: la primera mitad, hasta la página 13, cuenta su periplo junto con un grupo de huelguistas luego de que es tomado como rehén en la estancia La Vizcaína hasta que se escapa del campamento de Cañadón del Carro poco

después del combate de Tehuelches; en la segunda mitad brinda relatos de distintos sucesos que ocurrieron en los últimos días de la represión según le fueron contados por varias personas, entre ellos menciona la muerte de Facón Grande, el fusilamiento de varios huelguistas en la zona de las Sierras, así como una reflexión final sobre las consecuencias de la huelga.

En este trabajo presentaremos y analizaremos principalmente la primera mitad del manuscrito. Sin duda, el texto completo de Castagno nos aporta valiosa información de una zona del territorio de Santa Cruz de la que existen muy pocos antecedentes. Bayer aporta escasas informaciones sobre el accionar de los huelguistas en la zona al norte del Ferrocarril Patagónico. Sólo hay menciones breves al asalto de la Compañía General del Sud en la ciudad de Caleta Olivia (1972, p.346), y del paso de los huelguistas por la estancia Juana, aportados por Henny Polich (1984, p.232-233). Castagno, por su parte, nos da un relato completo, vívido y fehaciente, de un grupo de huelguistas que recorrieron más de 200 km, asaltando gran cantidad de estancias, sus vivencias y algunas de las diferencias y conflictos que ocurrían en el grupo con el que marchaba. Finalmente, conviene aclarar que en las citas del manuscrito que se emplean, se respetan textual y fielmente la sintaxis y gramática empleada por José Castagno.

LA RECONSTRUCCIÓN DEL RECORRIDO DE JOSÉ CASTAGNO

El relato de José Castagno, relacionado con la huelga, se inicia el 9 de diciembre, mientras se encontraba esquilando en la estancia La Vizcaína de Martín Urizar (Figura 2). Ese día llegó a la estancia una columna de huelguistas, dirigida por Facón Grande, con un auto, un camión y gran cantidad de hombres a caballo. Esta

columna venía desde el sur, de la zona conocida como Las Sierras⁴ y, luego de pasar por las estancias de Juan Maimo, Carlos Martínez y Francisco Puchulu –de la Estancia El Alma Gaucha– entre otras (según consta en la documentación de los archivos de Ernesto Paniagua, fs. 12-14 Cuerpo Puerto Deseado; Esteban Herrera, fs. 466-471 Cuerpo III; AD/ANM), traía un grupo de rehenes y prisioneros, entre los que se destacaba el ex Juez de Paz de Pico Truncado, Carmelo Mimendía y su familia, quienes mientras viajaban en automóvil y fueron sorprendidos y tomados prisioneros.

A partir de ese momento, José Castagno es incorporado como rehén a la columna de Facón Grande. Según consta en su escrito, el mismo día en que la columna de huelguistas suma los rehenes capturados en La Vizcaína, para luego continuar viaje hacia el sur, hasta la estancia Manantiales de Silvano Ruiz.

Por último, viajan nuevamente al noreste y hacen noche en la estancia Dos Cerros de Juan Granero Martínez (Figura 2). Esta afirmación de Castagno no coincide con varias declaraciones en las actas judiciales según las cuales, Facón Grande permaneció en la estancia El Manantial de Silvano Ruiz dos o tres días (Agustín Sierpe, fs. 246; Esteban Herrera, fs. 259; Cuerpo V, AD/ANM). Más allá de esta diferencia⁵, no hay dudas de que un grupo numeroso de huelguistas se quedó en esta estancia,

4 Se denomina así al territorio que se halla al sur de las localidades de Pico Truncado y Las Heras, al noreste de Puerto San Julián y al noreste de Gobernador Gregores. Geológicamente corresponde al Nesocratón del Deseado, que se caracteriza por grandes extensiones de afloramientos rocosos volcánicos ignimbríticos, que le confieren un paisaje recortado, surcado por profundos cañadones, mesetas basálticas y algunas lagunas temporarias.

5 Esta diferencia de tres días que el grupo de Facón Grande habrían permanecido en la estancia Manantiales -a diferencia de lo dicho por Castagno- es probablemente el único error que hemos podido corroborar en la secuencia espacio-temporal de su relato.

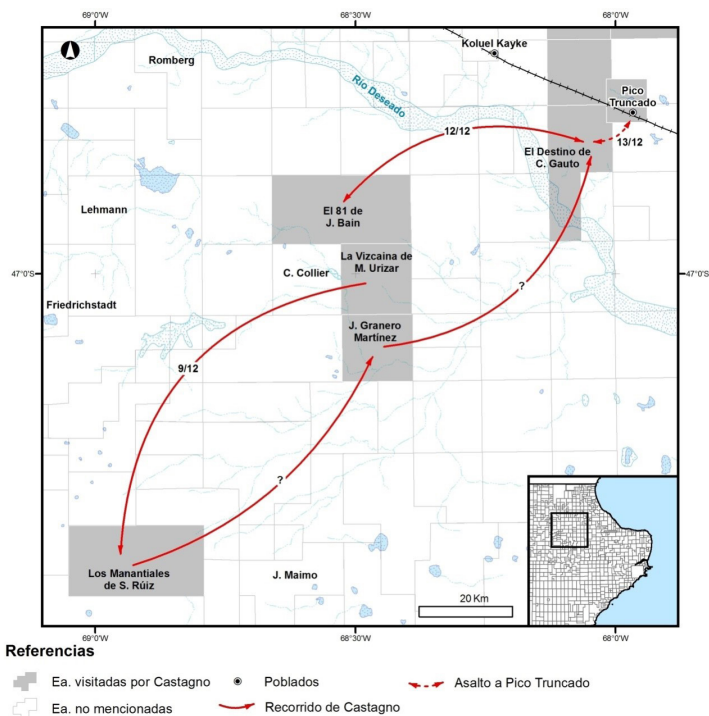


Figura 2. Reconstrucción del recorrido realizado por José Castagno a partir del SIG Patagonia Rebelde entre los días 9 y 13 de diciembre de 1921. Figuran los nombres de estancias y poblados mencionados en el texto. Los números en las flechas corresponden a la fecha en que se trasladó Castagno (día/mes).

quienes posteriormente actuarán sobre una importante cantidad de estancias al sur de Las Heras, entre ellas, los establecimientos Romberg, Bajo Grande, Lehmann, Guillermina y Friedrichstadt (Ignacio Roldán, fs. 465-468 Cuerpo III; e Ignacio González, fs. 98-101 Cuerpo Puerto Deseado, AD/ANM, entre otros).

Según José Castagno, unos días más tarde, la columna de Facón Grande se volvió a poner en movimiento hacia el noreste, hasta la estancia El Destino⁶ de Clodomiro Gauto (Figura 2), quien tenía una estrecha amistad con José Font. Aquí establecieron un campamento que duró varios días y que

⁶ Actualmente se llama San Javier, se encuentra inmediatamente al suroeste de Pico Truncado.

fue referenciado por varios peones rurales como el campamento general en esta zona (Agustín Sierpe, fs. 251-253 Cuerpo V; Francisco Rayun, fs. 79 Cuerpo VII, AD/ANM). La siguiente referencia es del día 12 de diciembre. En ella describe que formó parte de una comisión compuesta por siete hombres⁷, quienes se dirigieron a la estancia El 81 de Jorge Bain⁸, al oeste

⁷ Si bien Castagno no brinda los nombres de quienes fueron con él, a partir de las declaraciones de dos testigos de estos sucesos, el poblador

Carlos Alberto Collier y el hacendado Jorge Bain, sabemos que esta columna fue comandada por Antonio Leiva, y que participaron también Alejandro Kapeluj conocido como el ruso Manchado (quien sería asesinado por la tropa de Varela como represalia luego del combate de Tehuelches), y otros dos de apellidos: Zamora y Guzmán (Carlos Alberto Collier, fs. 260 Cuerpo VII; Jorge Bain, fs. 231 Cuerpo Puerto Deseado, AD/ANM).

⁸ Carlos Alberto Collier testimonia en su declaración que ese mismo día pasaron por su estancia a las 7 hs, ubicada inmediatamente al sur de la estancia El 81, una partida de 8 o 9 individuos, capitaneados por Antonio Leiva. Según Carlos Alberto Collier, los huelguistas no hicieron ningún daño en su estancia y siguieron hacia El 81, acompañándolos. En dicha estancia tampoco realizaron ningún daño, dejando sólo a Enrique Collier, quien aprovechó la circunstancia para emborracharse y prender fuego la casa y el galpón del estanciero Jorge Bain como venganza por un antiguo problema que habían tenido entre ellos (fs. 260-261 Cuerpo VII, AD/ANM). Por su parte, Jorge Bain también declara los mismos hechos, valuando lo destruido en 23.000 pesos moneda nacional, y afirmando desconocer quién había sido el causante de los incendios, aunque presupone que fue realizado por orden de Antonio Leiva (Jorge Bain, fs. 231-234 Cuerpo Puerto Deseado, AD/ANM).

de donde se hallaban (Figura 2), tomando como prisionero al administrador Collin Gordon⁹ y llevándolo al campamento de la estancia El Destino, muy cerca del poblado de Pico Truncado. Este administrador sería liberado por los huelguistas al día siguiente.

El día 13 de diciembre, un grupo numeroso de huelguistas capitaneados por Facón Grande asaltó el poblado de Pico Truncado, que se hallaba a poca distancia del campamento de El Destino (Figura 2); mientras que otro grupo al mando de Antonio Echeverría asaltó el poblado de Las Heras (Bayer, 1972b y 1984). José Castagno relata que ese día amaneció lloviznando¹⁰ y afirma que él no tuvo participación en el asalto a Pico Truncado, ya que "no quise ir por consejos de un tal Medina que me dijo que quedaba mal, para el, que siendo del mismo pueblo llegara como asaltante. Que mejor me quedara tranquilo. Así lo ise¹¹" (página 3)

Los huelguistas que fueron a Pico Truncado regresaron al anochecer trayendo carros y camiones cargados de víveres y mercaderías que habían saqueado de varios comercios, como la Sociedad Anónima Importadora y Exportadora de la Patagonia y la Sociedad Anónima Mercantil de la Patagonia. Entre las mercaderías de las que se habían aprovisionado estaban ropas, recados y armas. También tomaron como prisioneros a los gerentes de las compañías y casas comerciales saqueadas, entre ellos el llamado Mario Messa que tendrá un rol de

importancia en convencer a Facón Grande de que se entregue ante el Teniente Coronel Varela, luego del combate de Tehuelches, garantizándole la vida de los huelguistas. Sin embargo, terminó siendo una trampa mortal para Facón Grande y buena parte de su gente.

Existen varias referencias a verdaderos saqueos de mercaderías –principalmente ropas– en las casas comerciales mencionadas. Incluso fue necesaria la intervención de Facón Grande, quien les recriminó a los huelguistas su actitud diciendo que "nunca hubiera creído que en las sierras hubiera ladrones" (Bayer, 1972b, p.326). Este tipo de actitudes son las que han motivado que Facón Grande haya sido una figura respetada dentro del movimiento rural durante la huelga, inclusive por parte de los hacendados y la prensa (Bayer, 1972b y 1984). La descripción de Castagno afirma que, cuando los huelguistas regresan de Pico Truncado:

"llegaron de vuelta con carros y camiones cargados de víveres (...) algunos venían repletos de mercaderías en especial la gente con ropa que habían saqueado a la Anonima y la Patagonia de Granero. También venían varios con recados nuevos y armas que encontraban a mano (página 3)"

Al día siguiente, 14 de diciembre, José Castagno partió, junto con otra comisión de 17 personas capitaneadas por un huelguista chileno de apellido Leiva¹², a recorrer las estancias de la zona de Caleta Olivia (Figura 3). Esta comisión se dirigió al norte, pasando por las estancias Teresita, de Jesús

¹² Es probable que se trate de Antonio Leiva, amigo y segundo al mando de Facón Grande, a quien conocía desde varios años atrás. Antonio Leiva era un chileno de aproximadamente 28 a 30 años de edad, peón de estancia que solía emborracharse, por lo que –a diferencia de Facón Grande– no era muy apreciado entre los hacendados (Santos, 2012). Como vimos, ya había dirigido la columna de huelguistas que irrumpió en la estancia El 81 de Jorge Bain.

⁹ Jorge Bain también informa que se llevaron un peón de apellido Herrera (Jorge Bain, fs. 231 Cuerpo Puerto Deseado, AD/ANM).

¹⁰ Contamos con otra referencia del diario personal del hacendado Magnus Fratzscher de la estancia San Jorge (Sampaoli, 2015), ubicada al norte de Caleta Olivia y aproximadamente a 70 km al noreste de donde se hallaba Castagno, en el cual, para este día 13 de diciembre menciona que ocurrieron cortos chaparrones (Fratzscher, 1921, p.LII).

¹¹ En todos los casos se respetan las expresiones coloquiales empleadas en el manuscrito de Castagno.

Núñez, Anita, de José Turcato y el Triunfo de Everardo Van Ingen y Carmelo Ibarra, retirándose a la noche hacia la cercana tapera de Montiel¹³, donde se quedaron a hacer noche. Allí, Castagno comenta que parte de la comisión había pasado por Pico Truncado y que el jefe -Antonio Leiva- había regresado borracho, por lo que les realizó unos tiros a los rehenes y prisioneros como para atemorizarlos. Al día siguiente, se llevaron como prisionero a Van Ingen y a los hacendados Manuel Martínez y Bernardino del Hoyo, dueños de las estancias María Antonia y Buena Vista respectivamente, quienes casualmente se encontraban en la estancia El Triunfo. Tomaron rumbo este, pasando por los establecimientos El Cordón de Florentino Marinas, la estancia de Nicolás Izurrategui Zozaya¹⁴, y La Guanaca de Arturo B. Phillips (Figura 3), donde durmieron y tomaron prisionero a Fabián del Hoyo, hermano de Bernardino del

13 Hasta el momento no hemos podido ubicar la tapera de Montiel. Sin embargo, en el mapa de Herrera (1926) figura, en un lote vecino y a poca distancia del campo de Ibarra y Van Ingen, un puesto de M. Montel. Este puesto podría tratarse de la tapera mencionada por Castagno. A lo largo del manuscrito existen varios errores de nombres de personas y lugares, este podría ser un caso más de ellos.

14 Quien en ese momento había viajado para España para casarse con Emilia Aguiriano. Su esposa confirma el paso de los huelguistas, ya que, según su relato, al llegar a la estancia en octubre de 1922, los trabajadores que se hallaban en dicha estancia durante la huelga les contaron que los huelguistas se habían llevado armas y caballos (Reinoso, 1986, p.57).

Hoyo, quien ya estaba como rehén en poder de los huelguistas.

Al día siguiente, la columna continúa su recorrido hacia el este, pasando por la estancia Cañadón Quinta de la viuda de Demetrio Martínez, donde tomaron seis prisioneros más y se quedaron todo el día debido a un fuerte temporal de viento y tierra¹⁵.

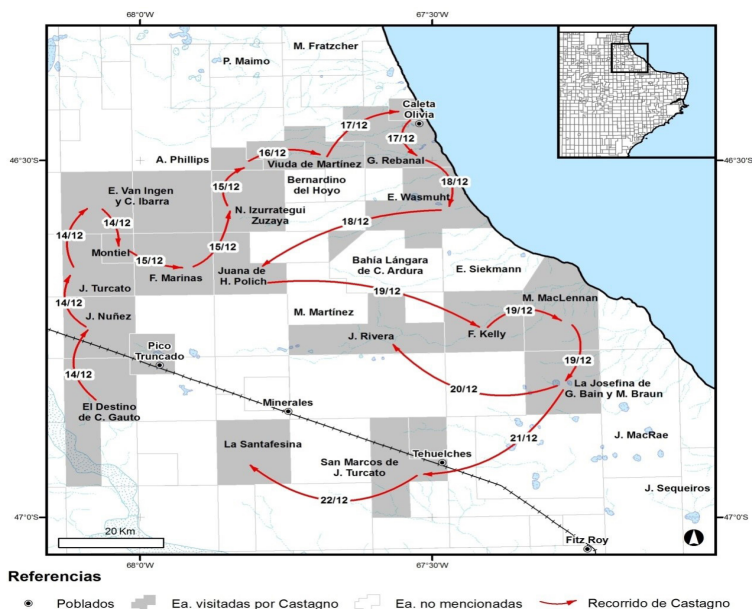


Figura 3. Reconstrucción del recorrido realizado por José Castagno a partir del SIG Patagonia Rebelde entre los días 14 y 22 de diciembre de 1921. Figuran los nombres de estancias y poblados mencionados en el texto. Los números en las flechas corresponden a la

15 Existen otras dos referencias independientes que permiten afirmar que este día ocurrió un verdadero temporal que afectó la región. En el diario personal de Magnus Fratzscher figura en la entrada del 16 de diciembre que ocurrió un terrible ventarrón (Fratzscher, 1921, p.LII); mientras que por su parte, el Capitán Anaya, se hallaba en marcha hacia el oeste desde la estancia Los Granaderos de Juan Tirachini hasta San José, enfrentando un "granizo de frente, que azotó toda la tarde" y a la mañana siguiente "viento muy fuerte que retardaba considerablemente el avance" de la tropa (Ejército Argentino, 1921-1922, fs.131).

fecha en que se trasladó Castagno (día/mes).

El 17 de diciembre ocurrió la irrupción de los huelguistas en Caleta Olivia: José Castagno relata que salieron de la estancia Cañadón Quinta temprano en la mañana y pasaron primero por la oficina de correos, que se encontraba a cinco kilómetros del poblado, donde tomaron como prisionero a Blas Blazo, el guardahilos¹⁶. De allí, siguieron camino a Caleta Olivia donde arribaron a la salida del sol. En este poblado asaltaron la Compañía General del Sud, donde era gerente Marcos Frömmel. De este almacén se llevaron mercaderías, armas y municiones. En cuanto a los daños ocurridos en Caleta Olivia, en el diario personal del poblador Magnus Fratzscher¹⁷, en la entrada del 18 de diciembre de 1921 dice:

"que los revolucionarios en número de 30 hombres fuertemente armados ayer habían asaltado la Cooperativa en Caleta; robando mercaderías por valor de \$3.000. Y que habían tomado también el correo y cortado los alambres del telégrafo; saqueando también la casa de Gavino¹ (Fratzscher, 1921, p.LIII)"

Los huelguistas almorzaron en este poblado y luego se fueron a la estancia 19 de Febrero de Gabino Rebanal, ubicada a pocos kilómetros al sur de Caleta Olivia (Figura 3), donde hicieron noche. Durante ese día, Castagno hace mención de que:

"se disparo [escapó] un hombre con un peletero bien cargado, se subio al cerro para vijilar y cuando la comision se puso en marcha que le hicieron señas para que viniera el agarro para otro lado y lo dejaron que se fuera era un chilote muy vivo (pagina 3)"

Al otro día la columna de huelguistas siguió, camino pasando por la estancia Las Rosas de Eugenio Wasmuht, donde decidieron dejar a los prisioneros Manuel Martínez y Bernardino del Hoyo quienes, como vimos, habían sido capturados cuatro días antes en la estancia El Triunfo. Desde allí, la comisión de huelguistas se divide en dos. Aquella de la que formaba parte José Castagno marchó en dirección sur hacia la estancia Juana de Herman Polich (Figura 3), donde se quedan a hacer noche. La hija de Herman Polich, Henny, brinda a Bayer un relato muy similar al de Castagno sobre la llegada de los huelguistas a la estancia de su padre, agregando que el grupo estaba comandado por dos personas, un argentino de apellido Guzmán¹⁸ y otro vasco de nombre Felipe¹⁹. Además, afirma que se llevaron armas y caballos pero, según ella, no tomaron nada más y se quedaron a cenar y pasar la noche; yéndose a la mañana siguiente (Bayer, 1984, p.232-233).

El 19 de diciembre la columna en la que se encontraba José Castagno se dirigió al este,

18 En la base documental de los sucesos de la Patagonia Rebelde (ver Zubimendi, 2018), solo hay un peón de apellido Guzmán en la zona norte de Santa Cruz; aquel que junto con Antonio Leiva había participado del asalto a la estancia El 81 de Jorge Bain. Es probable que se trate de la misma persona que, aparentemente, actuaba junto con Antonio Leiva. Según Bayer, se trata de un pequeño comerciante que se adhirió a la huelga (1984, p.68).

19 Al igual que en el caso anterior, sólo conocemos un peón rural que participó de la huelga de nombre Felipe, de apellido Usain y nacionalidad española, quien participó del combate de Tehuelches, huyo de Santa Cruz y fue capturado durante el mes de enero de 1922 en el territorio de Chubut. Es probable que este huelguista capturado corresponda al vasco Felipe mencionado por Henny Polich.

16 Este nombre no figura entre el listado de los guardahilos -presentado por el historiador del Correo Humberto Brumatti (2007)- que estuvieron en la oficina telegráfica de Caleta Olivia, aunque el mismo autor aclara que se trata de una lista incompleta que sólo incluye a algunos de los que pasaron por ésta.

17 Hacendado alemán ya citado (Sampaoli, 2015) que se mantiene informado de los pormenores de la huelga por los testimonios que logra recabar de las personas que pasan por su estancia.

17 Gabino Rebanal, hacendado de la zona, dueño de la estancia 19 de Febrero, ubicada a pocos kilómetros al sur de Caleta Olivia.

pasando por las estancias de Francisco Kelly y Malcom MacLennan²⁰ para llegar y hacer noche en La Josefina de Guillermo Bain²¹ y Mauricio Braun (Figura 3). Aquí, a la noche, se vuelven a unir las dos comisiones que se habían dividido en la estancia Las Rosas, al sur de Caleta Olivia.

Con respecto al segundo grupo en el que se había dividido la columna, no sabemos qué recorrido realizó, ya que Castagno no hace menciones al respecto. Sin embargo, tenemos informaciones parciales de las otras estancias cercanas a Caleta Olivia en las que estuvieron los huelguistas. Es el caso de La Magdalena, de Pedro Maimo (al oeste de Caleta Olivia, cercana a la estancia San Jorge), en la cual habrían tomado caballos y armas –según le cuentan a Fratzscher dos personas que pasaron por su estancia–, y de la estancia de Eugenio Siekmann (ubicada al sudeste de Caleta Olivia), en que los huelguistas habrían destrozado todo el interior de la casa (Fratzscher, 1921, p.LIII).

Con respecto a la estancia Bahía Lángara, al sur de Caleta Olivia, contamos con una descripción del paso de huelguistas brindada por Nieves Ardura, una de las hijas de Ceferino Ardura, dueño de esta estancia, en la que afirma que a su padre le robaron un Ford T, el cual tiempo después encontraron incendiado e inservible (Sampaoli e Ibarroule, 2010, p.9).

20 Actualmente se llaman El Amigo y El Palenque, respectivamente.

21 No hay información referida a si fue tomado prisionero cuando los huelguistas fueron a la estancia La Josefina, pero sí sabemos que Guillermo Bain estuvo prisionero de los huelguistas, e incluso se lo obligó a actuar de chofer de uno de los automóviles con los que fueron a atacar al Ejército Argentino en el combate de Tehuelches. Al quedar entre los dos fuegos, Guillermo Bain aprovechó y se escapó de los huelguistas y alcanzó a las tropas del Ejército (Bayer, 1984, p.220). Posteriormente se acusa a este estanciero de dar nombres de peones peligrosos para ser fusilados por Varela (Bayer, 1972b, p.343).

Por su parte, el día 20 de diciembre, José Castagno se encontraba en La Josefina con la comisión completa que había salido a asaltar la zona de Caleta Olivia, y marchó en un auto con el estanciero Everardo Van Ingen y dos hombres más hacia la estancia La Consuelo, de José Rivera, a quien encuentran en su casa y toman prisionero, dejando sola a la mujer con dos hijos²². Luego, mientras volvían a La Josefina a la noche, en el camino, ven pasar un tren en el que iban miembros de las Guardias Blancas que, según Castagno, llevaban a un prisionero de apellido Pérez. Es probable que se trate del tren de cargas en el que trasladaban a 12 huelguistas apresados el día anterior cerca de Las Heras por el Subteniente del Ejército Federico S. Jonas²³. Entre ellos iban el cabecilla Antonio Echeverría (que había liderado el asalto de Las Heras), Maximiliano Pérez y un ruso, R. Diachenko²⁴ (Bayer, 1972b, p.329). Es probable que el prisionero Maximiliano Pérez sea el que menciona José Castagno en su manuscrito.

Al día siguiente, José Castagno es enviado, custodiado por dos hombres armados, al campamento principal de Cañadón del

22 Este dato fue corroborado por su nieto, José Rivera, en una entrevista realizada en el año 2001 a P. Sampaoli.

23 Posteriormente Federico S. Jonas denuncia que de los 12 prisioneros que él entregó en Puerto Deseado, tres de ellos A. Echeverría, M. Pérez y R. Diachenko fueron asesinados de un tiro cada uno en Puerto Deseado o en Puerto Jenkins –exactamente enfrente cruzando la ría. Deseado–, mientras que los restantes 9 prisioneros fueron enviados a Río Gallegos (Bayer, 1972b, p.329).

24 En las actas judiciales se halla la declaración de una persona llamada Esteban Diachenko, ciudadano ruso de 30 años de edad y 10 de residencia en el país. Declara que fue capturado en la estación de trenes de Las Heras (fs. 20-23, Cuerpo IV AD/ANM). Otros prisioneros del Ejército declaran que Esteban Diachenko participó de forma activa durante la huelga en la zona de Las Heras junto con Antonio Echeverría (fs. 25-31, Cuerpo IV, AD/ANM). No es posible saber, de momento, si Esteban y R. Diachenko son la misma persona o hermanos.

Carro debido a que, según relata: "el jefe me tenía rabia y no me quería ver mas porque yo le asustaba la gente, claro yo desía la verdad como ellos eran unos ignorantes no creían y me llamaban cobarde" (pagina 5).

En el camino encuentran a dos mujeres y una niña en una laguna con juncos, quienes se habían escondido por temor a los huelguistas. Ante esta situación, es interesante el comentario de José Castagno, en referencia al tema de los huelguistas y su relación con las mujeres, lo cual contrasta con algunos de los rumores que circulaban durante los sucesos, según los cuales abundaban los casos de asesinatos y violaciones:

"les dijeron que no tuvieran miedo que los huelguistas respetaban a las mujeres, eso era sierto, yo anduve en muchas estancias donde había mujeres solas y en otras muchas jóvenes y siempre an cido respetadas y bien tratadas, era lo bueno que tenían (página 5)."

Al llegar a la estación Tehuelches, ve un grupo numeroso de huelguistas en el boliche que se encontraba frente a la estación, donde "habían volcado todo el vino que había porque no dejaban tomar alcol a nadie" (pagina 6). José Castagno también ve a Facón Grande, quien da la orden de ir al campamento principal ubicado en el Cañadón del Carro, a aproximadamente tres kilómetros De esta forma, podemos inferir que José Castagno estuvo separado del grupo principal de los huelguistas aproximadamente 6 días, desde el 14 al 21 de diciembre de 1921, y vuelve a integrarse al mismo justo antes del combate de Tehuelches. Durante ese período, poco sabemos sobre qué hizo Facón Grande y su gente, con excepción del asalto a la estación de Tehuelches y algunos boliches que existían allí. En algún momento, que situamos entre el 16

y el 19 de diciembre, Facón Grande decidió trasladar el campamento principal –por motivos que aún desconocemos– de la estancia El Destino de Clodomiro Gauto al Cañadón del Carro, ubicado dentro de la estancia San Marcos, de José Turcato, otro amigo suyo (Bayer, 1984, p.214).

Al llegar Castagno al campamento del Cañadón del Carro, es acosado a preguntas por otros huelguistas y rehenes, quienes deseaban saber qué pasaba. A su vez dos personas, Marcelo Reguero y Esteban Herrera, le comentan algunos de los pormenores que habían ocurrido en la zona, como un tiroteo en el galpón de la estancia Friedrichstadt de Carlos Helmich, y el tiroteo y escape de un grupo de huelguistas, dirigidos por José Miguel Zapalda, capataz de la estancia Bajo Grande, de Guillermo Maurer. En este tiroteo participó el huelguista Ramón Elizondo²⁵, quien hirió a un rehén de nombre Eduardo Avendaño. Estos sucesos que son referenciados por José Castagno coinciden plenamente con los relatos brindados por varios prisioneros del Ejército en sus declaraciones judiciales a comienzos del año 1922. Entre estos, se halla la declaración de Esteban Herrera –el mismo que menciona Castagno en su manuscrito– (fs. 466-471 Cuerpo III, AD/ANM), así como las de Ignacio Roldan (fs. 466-471 Cuerpo III, AD/ANM) y Francisco Baquedano (fs. 1-5 Cuerpo VI, AD/ANM), entre otros.

Ese mismo día, 20 de diciembre, José Castagno es testigo –a la distancia, ya que no participó del mismo– del enfrentamiento ocurrido entre la tropa del Ejército y los huelguistas en los alrededores de la estación Tehuelches. En el enfrentamiento de Tehuelches –único evento que puede ser considerado un verdadero combate

²⁵ sería capturado por tropas de la Marina a fines de 1921, luego torturado y asesinado el día 1 de enero de 1922 en la estancia El Alma Gaucha de Florencio Puchulu (Bayer, 1972, p.345-346; Bayer, 1984, p.274-275).

en todo el territorio de Santa Cruz, entre los huelguistas y el Ejército Argentino-falleció el conscripto Pablo Fischer y fue herido el soldado Carlos Salvi. Los huelguistas tendrían varios heridos, de los cuales tres fallecerían, dos en el mismo lugar del enfrentamiento (José Becerra y Armando Ríos), quienes fueron dejados allí y sus cuerpos retirados y enterrados en el campamento del Cañadón del Carro al día siguiente. El restante, conocido como Oreja u Oveja Negra, falleció cuando era trasladado herido hacia Pico Truncado, siendo enterrado en la estancia 9 de Septiembre, de Laureano Gamarra (Bayer, 1984, p.215).

Según Castagno, cuando los huelguistas regresaron al campamento, se produjo un momento de confusión y desconcierto, en especial luego de que se dieran cuenta que enfrentaron al Ejército Argentino y no a la policía o Guardias Blancas, como inicialmente habían pensado. Ante esta situación, Facón Grande volvió a la zona de la estación Tehuelches y comprobó que efectivamente se habían enfrentado al Ejército, al hallar el quepí de un soldado.

Al día siguiente, Facón Grande se fue a conversar con su amigo José Turcato al casco de la estancia. Desde el comienzo del combate de Tehuelches y hasta la rendición dos días más tarde, muchos huelguistas y rehenes aprovecharían estos momentos de confusión para escapar del campamento. José Castagno también lo hizo el 22 de diciembre, yendo por la margen del río Deseado hacia el oeste, llegando a la estancia La Santafesina, a 30 km, donde se encontraban sus parientes y salvando así su vida.

Mientras tanto, en el campamento del Cañadón del Carro, durante el día 21 de diciembre se organizó una asamblea donde se decidió nombrar una comisión. Según Bayer, estaba compuesta por tres huelguistas, Agustín Sierpe, un chileno de apellido González y otro de apellido

Cartesana (Bayer, 1972b, p.333)²⁶; así como tres rehenes como representantes del capital, el italiano Mario Messa, gerente de la casa comercial de la Sociedad Anónima Importadora y Exportadora de la Patagonia de Pico Truncado; Martínez Ramos, Vicecónsul español, y José Núñez. Estas seis personas fueron hasta Jaramillo a pactar la rendición del grupo que se encontraba en el campamento del Cañadón del Carro ante Varela. Sin embargo, este no se hallaba en Jaramillo, sino en Puerto Deseado, velando al conscripto Fisher. El sargento a cargo los recibe y les ordena que primeramente entregaran las armas, a cambio de darles garantías para sus vidas (Agustín Sierpe, fs. 251, Cuerpo V AD/ANM). De esta forma, regresaron al campamento y, luego de una nueva asamblea, deciden rendirse.

Al día siguiente, Facón Grande, con unas 200 personas entre huelguistas, rehenes y prisioneros se entregaron ante Varela en Jaramillo, donde al menos 16 de ellos serían fusilados²⁷ y otros dejados en libertad o enviados prisioneros a Río Gallegos.

Del grupo con el que José Castagno había recorrido la zona de Caleta Olivia no se cuenta con más información de forma directa, aunque él afirma que había orden de fusilar a todos los que habían participado en dicha columna (página 13). Podemos presuponer que casi todos, salvo Castagno y los dos huelguistas que lo transportaron escoltado hasta Tehuelches, se quedaron en la estancia La Josefina

26 Según un telegrama remitido por la estación de ferrocarril de Jaramillo (Santos, 2012, p.40-41), adonde se había presentado la comisión de los huelguistas también participó de la misma Esteban Herrera. Lo mismo declara este peón luego de ser detenido (fs. 260, Cuerpo V, AD/ANM), por lo que habrían sido cuatro representantes por parte de los huelguistas.

27 De acuerdo a las diferentes referencias recabadas la cantidad de personas fusiladas rondarían entre los 16 y 60 personas, aunque es probable que este último valor este sobrerrepresentado (Bayer, 1972, p.336-342, 1984, p.216, entre otras referencias).

el día 21 de diciembre. Es probable que miembros de este grupo, de acuerdo con el relato de Alberto Cid -hijo del jefe de estación del ferrocarril de Fitz Roy-, sean los que asaltaron las estancias Fortitudo, de Juan MacRae, y Las Rosas de José María Sequeiros²⁸ (Bayer, 1984, p.219-220). Ambas se encuentran al este de La Josefina y cerca de la zona de Mazaredo. Por otro lado, tenemos información de que el cabecilla de este grupo, Antonio Leiva²⁹, se entregó solo y borracho en Jaramillo, al día siguiente de que lo hiciera Facón Grande. Preguntando por él, y al no acatar la orden de desmontarse, fue asesinado directamente arriba del caballo, de un tiro de máuser en la cabeza, quedando su cuerpo en ese mismo lugar³⁰. Del resto del grupo no conocemos los nombres, salvo de aquellos dos que, como vimos, fueron aportados por Henny Polich -un argentino Guzmán y un vasco Felipe- y su suerte se pierde en la inmensidad patagónica.

A título especulativo, a fines de enero de 1922, fueron detenidos, por averiguación de antecedentes, en la zona de Rawson (Chubut) tres peones rurales de origen

28 No confundir con la estancia Las Rosas de Eugenio Wasmuht mencionada previamente, y que se encontraba a unos 20 km al suroeste de Caleta Olivia. La de José María Sequeiros se hallaba a 70 km al sureste de Caleta Olivia y a unos 25 al norte de Jaramillo.

29 Confirmaría que el cabecilla Leiva del grupo de huelguistas que pasó por Caleta Olivia es Antonio Leiva el hecho de que en todas las referencias existentes aparece actuando al sur de las vías del Ferrocarril hasta el 13 de diciembre de 1921 (por ejemplo, Agustín Sierpe, fs. 251-253 Cuerpo V, Esteban Herrera, fs. 466-471 Cuerpo III; Florencio Puchulu, fs. 200 Cuerpo Puerto Deseado, AD/ANM). A su vez, no existen referencias a que haya sido capturado en otro lugar, haya participado del combate de Tehuelches o se haya entregado en Jaramillo junto con el grupo de Facón Grande.

30 Esta información es concordante y coincidente de tres fuentes distintas: el gendarme Federico S. Jonas (Bayer, 1972, p.342), Juan José Michelena (Bayer, 1984, p.217) y Faustino Peláez Villa (Bayer, 1984, p.229).

español, huidos de Santa Cruz. Estos son Daniel Álvarez, Manuel Meléndez y Felipe Usain. Este último, podría corresponder al vasco Felipe que actuó de cabecilla en el grupo que hizo noche en la estancia Juana de Herman Polich. Según Castagno, el vasco Felipe se escapó en Fitz Roy de la columna de huelguistas que iban a entregarse a Jaramillo el 22 de diciembre, ya que uno de los huelguistas que negociaron la rendición le dijo que "no lo dejarían vivo (...) le había dado a entender que no los iban a recibir muy bien entonces en Fitz Roy se quedó y los otros siguieron inocentemente" (página 14).

Se escribieron varios telegramas entre las policías de dicha localidad y Las Heras, quienes les confirmaron que los tres han sido cabecillas y han participado del enfrentamiento de Tehuelches entre los huelguistas y el Ejército Argentino (fs. 348-368 Cuerpo IV, AD/ANM). De haber sido el mismo Felipe, igualmente, no habría permanecido con el grupo de Leiva en La Josefina, sino que sería uno de los que acompañó a José Castagno hasta Tehuelches el día 21 de diciembre, donde habría participado del enfrentamiento con las tropas del Ejército Argentino. En cuanto al otro cabecilla que pasó por la estancia de Polich, de apellido Guzmán, podría corresponder a un huelguista del que existen referencias respecto de que participó, junto con Antonio Leiva, en la zona al sur de Las Heras, hasta aproximadamente el 13 de diciembre (Agustín Sierpe, fs. 251-253 Cuerpo V; y Carlos Alberto Collier, fs. 259-261 Cuerpo VII, AD/ANM).

CONSIDERACIONES FINALES

Desde que Osvaldo Bayer publicara sus extensas investigaciones sobre las huelgas de peones rurales que ocurrieron en el territorio de Santa Cruz entre los años 1920 y 1921, pocos estudios académicos han avanzado en el conocimiento de los

mismos ya que, mayormente, los estudios posteriores se han basado más en analizar el contexto y las interpretaciones y usos de la represión, que en conocer en profundidad algunos sucesos o eventos. Por otro lado, no se observa una preocupación por incorporar los nuevos datos o fuentes documentales que han surgido en las últimas décadas y que aportan información novedosa. Creemos que existe allí un importante corpus de datos, generado por historiadores locales aficionados, que permite dar un nuevo salto en los estudios de las huelgas del territorio de Santa Cruz.

Es por ello que, en parte motivados por un manuscrito escrito por un obrero rural que vivió esa huelga como rehén de una columna de huelguistas, nos propusimos ampliar el conocimiento de cómo estos sucesos afectaron el noreste de Santa Cruz a partir de la memoria de los eventos plasmada años más tarde. Para ello, integramos los datos aportados en la primera mitad -aquella en la que describe su periplo junto con los huelguistas- a la base de datos geográfica y las fuentes documentales sobre la huelga de 1921 en el noreste de Santa Cruz (ver Zubimendi, 2018). De esta forma, pudimos controlar la veracidad del relato, ya que es coherente y concuerda con los antecedentes que se conocen sobre los sucesos de la huelga en esta parte del territorio. A su vez, el manuscrito nos aporta más información contextual sobre la misma.

Sin duda, el manuscrito de José Castagno constituye un relato único y de invaluable valor para conocer de primera mano los movimientos y acciones llevadas a cabo por un grupo de huelguistas en el noreste de Santa Cruz, más allá de los inevitables sesgos introducidos por el autor. Su valor se destaca en relación con el grado de detalle que brinda en cuanto a los movimientos del grupo y los lugares por donde fue pasando, así como algunas situaciones que ocurrieron

dentro del grupo del que formó parte.

En cuanto a la extensión de la huelga en esta parte del territorio, comprobamos que, de las 26 estancias recorridas por los huelguistas y referenciadas por Castagno, sólo existían referencias previas para nueve de ellas. De las restantes no se sabía que hubieran sido asaltadas. A su vez, aporta una de las pocas referencias a la vida cotidiana y organización interna de los huelguistas y los campamentos donde se asentaban. También nos brinda un relato del estado de ánimo de los huelguistas, quienes por momentos se muestran muy animados – como cuando regresan del asalto a Pico Truncado, o el estado de ebriedad del cabecilla del grupo que recorrió la zona de Caleta Olivia que se divierte tiroteando a los peones rehenes- pero, por sobre todo, brinda indicios de cómo se desmoronó la moral luego de que se dieran cuenta de que se habían enfrentado al Ejército Argentino en el combate de Tehuelches.

Incluso, podemos intuir las dudas que acecharon a Facón Grande en ese momento, que recuerda a aquellas que, según Juan Tirachini, tuvo cuando los huelguistas le solicitaron que sea su cabecilla (1955, p.107-109). Se revela, también, cómo va surgiendo la idea de huir de los diversos grupos que escapan del campamento al considerar que era el fin del movimiento.

Por otro lado, es posible vislumbrar la ausencia de referencias a proclamas políticas en el relato de Castagno, ya que en el manuscrito no justifica las acciones de los huelguistas ni explica la motivación del asalto a las estancias o la toma de prisioneros. Incluso, cuando se menciona que se toman prisioneros que son liberados a los pocos días, no da razones que justifiquen tal proceder. En este sentido, aunque sabemos que Facón Grande era dirigente gremial afiliado en San Julián y estaba en una línea de acción dura, similar a la de Ramón Outerelo –y opuesta a la

seguida por Albino Argüelles y Vicente Juanes quienes no estaban a favor de tomar prisioneros (ver Bayer, 1984, p.299)-, Castagno no se hace eco de ninguna de estas posturas ideológicas, en el desarrollo del relato de los días de su vida como rehén en la fatídica huelga de 1921 en Patagonia.

La enorme importancia del manuscrito estriba en que nos da información sobre una zona para la cual se contaba con muy escasas referencias, ya que sólo existen dos menciones a la zona de Caleta Olivia en toda la obra de Bayer -el asalto a la Compañía General del Sud y el paso de una columna del Ejército en busca de los últimos huelguistas escapados a comienzos de enero de 1922-. Además, podemos situar con mayor precisión a algunas personas -tanto peones como hacendados- que tuvieron participación en la huelga; como por ejemplo, Antonio Leiva, de quien nada se sabía entre el 15 y el 22 de diciembre, cuando es asesinado en Jaramillo.

De esta forma vamos construyendo un panorama más preciso que, de a poco, se va completando como un dilatado rompecabezas cuyas piezas restantes aun aguardan escondidas en la memoria, en los documentos y, sobre todo, en los hallazgos como este manuscrito, que ha permitido ampliar el conocimiento de cómo afectó la huelga a esta parte del territorio de Santa Cruz.

AGRADECIMIENTOS

Lo desarrollado hasta el presente es una labor auspiciada por nuestra Universidad, el Archivo Nacional de la Memoria y la Comisión de Fomento de Jaramillo y Fitz Roy. Estamos en deuda y agradecidos con la Secretaría de Turismo de Pico Truncado a través de Sebastián Toledo y su colaboradora, Marta Campano, quienes nos acercaron una copia del manuscrito de José Castagno. Asimismo con el Sr.

Carlos Santos, quien nos aportó otra copia del mismo manuscrito, que permitió completarlo. Con Marisa Mansilla y Susana Beatriz Santi de la Biblioteca Pública y Municipal Florentino Ameghino de Puerto Deseado y la Secretaría de Turismo de dicha ciudad, respectivamente, por proveernos parte de los trabajos que vienen realizando desde hace años. Con la comisión de Fomento de Jaramillo y Fitz Roy por las ayudas logísticas que pone a nuestra disposición y el proveernos de información valiosa por medio de su Secretario de Turismo, Lic. Fernando Orengo y del Sr. Adriel Gallardo, Juez de Paz y amplio conocedor del tema de las huelgas en esas localidades. Finalmente, también queremos agradecer a los dos evaluadores anónimos, ya que gracias a sus recomendaciones y comentarios el trabajo pudo ser mejorado.

REFERENCIAS

Fuentes inéditas

Castagno, J. (1982). Manuscrito inédito, copia en posesión del autor.

AD/ANM. (1919-1922). Expediente Judicial N° 7644. Original en el Archivo Histórico de la Provincia de Santa Cruz, copia digital en posesión del autor.

Ejército Argentino. (1921-1922). Diario de Guerra Regimiento N° 10 de Caballería "Húsares de Pueyrredón", Campaña de Santa Cruz, Resumen General, Año 1921/22. Manuscrito inédito. Archivo Nacional de la Memoria, copia en posesión del autor.

Fratzscher, M. (1919-1925). Diario personal. Copia en posesión del autor. Archivo sonoro perteneciente a los proyectos de investigación y extensión.

BIBLIOGRAFÍA

Barbería, E. M. (2001). Los dueños de la tierra en la Patagonia Austral, 1880-1920. Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral.

Bayer, O. (1972a). Los Vengadores de la Patagonia Trágica, Tomo I. Los Bandoleros. Buenos Aires: Editorial Galerna.

Bayer, O. (1972b). Los Vengadores de la Patagonia Trágica, Tomo II. La Masacre. Buenos Aires: Editorial Galerna.

Bayer, O. (1984). Los Vengadores de la Patagonia Trágica, Tomo IV. El Vindicador. Buenos Aires: Editorial

Galerna.

Bohoslavsky, E. (2005). Sobre la desconcertante maleabilidad de la memoria. Interpretaciones derechistas de la «Patagonia trágica» en Argentina, 1920-1974. Revista de Estudios Culturales de la Universitat Jaume I. Cultura, lenguaje y representación, II, 41-58.

Bohoslavsky, E. (2008). El complot Patagónico. Nación, conspiracionismo y violencia en el sur de Argentina y Chile (siglos XIX y XX). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Brumatti, H. (2007). El Correo. Fundador de pueblos: caso Caleta Olivia", Revista de la Fundación BOSE, 10, 48-51.

Candau, J. (2001). Memoria e identidad. Buenos Aires: Ediciones del Sol.

Escobar, P. (2007). El espacio como alegoría del conflicto de clases. Análisis del film La Patagonia Rebelde. Pasado Por-Venir. Revista de Historia, 2(2), 42-63.

Fiorito, S. (1974). Un drama olvidado: las huelgas patagónicas de 1920-21. Historia Integral de la Argentina, 6, 89-112.

Herrera, N. (1926). Territorio de Santa Cruz. Confeccionado de acuerdo com las últimas exploraciones y mensuras, conteniendo los datos de las concesiones hasta diciembre de 1926. Buenos Aires: Peuser.

Ibarroule, A. M., Tagliorette, A., & Sampaoli, P. (2011). Estancias del noreste de la provincia de Santa Cruz. Su historia y su Patrimonio en la primera mitad

- del siglo XX. Río Gallegos: Ediciones UNPAedita.
- Lafuente, H. (2002). Una sociedad en crisis. Las huelgas de 1920 y 1921 en Santa Cruz. Río Gallegos: C.I.E.N.
- Melo, W. (2014). Cartografía de la Patagonia Rebelde (1921). En Uboldi, J. A., Angeles, G., Gentili, J., Geraldí, A., Melo, W. & Carbone, E. (comps.). Geotecnologías del sur argentino. Casos de estudio (pp. 45-62). Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur.
- Punzi, O. (1991). La tragedia patagónica: historia de un ensayo anarquista; Buenos Aires: Círculo Militar.
- Ranalletti, M. (2003). Las razones de la violencia. La Patagonia rebelde, entre pasado y presente, *Amérique Latine Histoire et Mémoire*, 6 (<http://journals.openedition.org/alhim/757>, consultado el 20 abril de 2018).
- Reinoso, C. (1986). Tiempo de crecer. Cañadón Seco, primeros pobladores, su historia petrolera, testimonios. Pico Truncado: Edición del autor.
- Reinoso, C. (1999). A pesar del viento. Buenos Aires: Impresión del autor.
- Rodríguez, R. (2006). Los incidentes de la huelga obrera de 1920/21. Repercusión en Pto. Deseado. Villa Martelli: Ediciones AqL.
- Sampaoli, P. (2015). Persuasión. Magnus y sus vecinos, el mundo rural del Noreste del Territorio Nacional de Santa Cruz entre 1901 y 1930 (tesis de Maestría). Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.
- Sampaoli, P. & Ibarroule, A. M. (2010). Marcha Fúnebre, el recorrido de una memoria que todavía busca llenar las ausencias para contar la historia de una huelga. (Huelga de peones rurales, 1921, Noreste de la provincia de Santa Cruz, República Argentina). XVI Congreso Internacional de Historia Oral. Entre el Pasado y el Futuro: Comprensión de la Historia y Memoria Oral. Praga: República Checa.
- Santos, C. (2012). Facón Grande y otros dieciséis relatos. Puerto Deseado: Editorial Piedra Buena.
- Suarez Samper, R. (2010). Mi Patagonia, entre recuerdos y olvidos. Comodoro Rivadavia: Vela al Viento, Ediciones Patagónicas.
- Tirachini, J. (1955). Mi labor de medio siglo en la Patagonia. Buenos Aires: Ediciones Hipocampo.
- Tranchini, E. (2007). La película del Rey y La Patagonia Rebelde. Historias fílmicas de la Patagonia como fuente y como agente en la construcción del imaginario histórico argentino. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. San Miguel de Tucumán: Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán.
- Troncoso, O. (1971). Los fusilamientos de la Patagonia. La historia popular, vida y milagros de nuestro pueblo. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Villa Abrielle, H. (2015). Las huelgas patagónicas de 1921- 1922. La fealdad de los pobres. Buenos Aires:

Archivo Nacional de la Memoria.

Zubimendi, M. A. (2018). El uso de Sistemas de Información Geográfica para el estudio de los sucesos de la Patagonia Rebelde en el noreste de Santa Cruz, *Arqueología*, 24(3), 123-142.

EL ROL DEL SISTEMA FINANCIERO ARGENTINO EN LOS SUBREGÍMENES. UNA CARACTERIZACIÓN RECIENTE

The role of the Argentine financial system in sub-regimes. A recent characterization

por Pablo David

Por Pablo David: FCECO UNER

RESUMEN

El objetivo principal de este artículo, de carácter descriptivo y comparativo, es intentar comprender el lugar y la relevancia del sistema financiero argentino en la configuración concreta del modo de desarrollo, evitando considerarlo simplemente como un mercado que actúa asignando precio y cantidades, sino, por el contrario, considerándolo como una institución que articula un régimen de acumulación. Para ello, partiremos analizando la dinámica económica reciente caracterizándola por etapas o subregímenes de desarrollo, a partir de un enfoque teórico denominado Teoría de la Regulación (TR). Este nos permite construir un modelo endógeno y dinámico para analizar dicha problemática. Endógeno significa que las propias instituciones que componen el modo de desarrollo provocan los fenómenos que intentamos estudiar. Es dinámica porque permite distinguir en distintos niveles de análisis variaciones coyunturales y estructurales.

Palabras claves: Subregímenes- Sistema financiero- Argentina- Teoría de la Regulación

SUMMARY

The main objective of this article, of a descriptive and comparative nature, is to try to understand the place and relevance of the Argentine financial system in the concrete configuration of the development mode, avoiding considering it simply as a market that acts by assigning price and quantities, but, on the contrary, considering it as an institution that articulates an accumulation regime. To this end, we will begin by

analyzing the recent economic dynamics characterized by stages or sub-regimes of development, based on a theoretical approach called Regulation Theory (TR). This allows us to build an endogenous and dynamic model to analyze this problem. Endogenous means that the very institutions that compose the development mode provoke the phenomena we are trying to study. It is dynamic because it allows to distinguish in different levels of analysis conjunctural and structural variations.

Keywords: Sub-regimes - Financial System - Argentina - Regulation Theory

Recibido: 10 de abril de 2019
Aceptado: 10 de mayo de 2019

INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este artículo, de carácter descriptivo y comparativo, es intentar comprender el lugar y la relevancia del sistema financiero argentino en la configuración concreta del modo de desarrollo, evitando considerarlo simplemente como un mercado que actúa asignando precio y cantidades, sino, por el contrario, considerándolo como una institución que articula un régimen de acumulación. Para ello, partiremos analizando la dinámica económica reciente caracterizándola por etapas o subregímenes de desarrollo, a partir de un enfoque teórico denominado Teoría de la Regulación (TR). Este nos permite construir un modelo endógeno y dinámico para analizar dicha problemática. Endógeno significa que las propias instituciones que componen el modo de desarrollo provocan los fenómenos que intentamos estudiar. Es dinámica porque permite distinguir en distintos niveles de análisis variaciones coyunturales y estructurales.

La TR nos permitirá, por lo tanto, interpretar las características del sistema financiero en el contexto de los patrones macroeconómicos e institucionales de la economía argentina y analizar su variación temporal.

Los elementos más importantes en los que se apoya la TR, a los fines de analizar y describir las dinámicas económicas, son: el modo de desarrollo, modo de regulación y régimen de acumulación. Autores regulacionistas (Boyer, Aglietta, du Tertre, Saillard, otros) han definido al modo de desarrollo como la articulación específica de un modo de regulación y un régimen de acumulación explicando, de esta manera, la dinámica de la acumulación de capital (Boyer R., 1989; Neffa J. C., 2008).

El modo de regulación es importante para nuestro trabajo porque explica el rol de las formas institucionales – la moneda; el

Estado; la organización del mercado bajo distintas formas competitivas; la inserción del sistema productivo nacional en el esquema de producción internacional y la relación salarial– en el proceso de acumulación del capital, que dará lugar a la determinación de los subregímenes de desarrollo y, en particular, sintetiza el comportamiento de los individuos que incide en el proceso, dada su racionalidad limitada y situada (Neffa J. C., 2008).

El régimen de acumulación que representa el esquema de crecimiento de la economía de un país caracterizado en un momento histórico, definido por la relación de variables como ser relación de salario/productividad¹, la tasa de desempleo², los componentes de demanda agregada³ y la composición sectorial de la oferta⁴ (Neffa J. C., 2008).

1 Dado que la TR se ubica dentro de la corriente de pensamiento que podemos caracterizarla como “liderada por la demanda”, en el sentido de que cómo esté determinada la distribución entre salarios y beneficios definirá las pautas de consumo e inversión, y con ello, el nivel de demanda agregada el cual depende la evolución de la dinámica de la economía (Neffa, Panigo & López, 2010).

2 Estrictamente es considerada como el nivel de desocupación en relación a la población activa pero este concepto hay que enmarcarla dentro del enfoque regulacionista y adquiere una dimensión más importante y significativa ya que relaciona las variaciones en el desempleo con los procesos de agotamiento en la dinámica económica como resultado de desajustes en las formas institucionales y cambios en el régimen de acumulación (Neffa, Panigo & López, 2010).

3 Se hace referencia al consumo, inversión, gasto público y exportaciones como elementos centrales que definen la demanda y el régimen de acumulación.

4 Hace referencia a cómo se encuentra estructurado el esquema de crecimiento económico, orientado a la inversión y exportaciones o basado en gasto público y en consumo interno. También estudiando la tasa de crecimiento de los distintos componentes de la oferta agregada se observará cuál ha sido el modo de inserción de la economía argentina a nivel mundial, detectando los sectores más dinámicos y, a su vez, se muestran las importantes fragilidades del subrégimen.

El desarrollo de las dos categorías intermedias y la aplicación para el caso argentino nos permitirán entender las características de la estructura productiva de nuestro país, cómo participan los asalariados en la distribución del ingreso y su relación con los medios de producción, a fin de abordar un análisis de las distintas etapas de crecimiento que tuvo Argentina a partir de la consolidación de un nuevo régimen de desarrollo, inaugurado en la segunda mitad de la década de los setenta del siglo XX y confluyendo, finalmente, en el análisis de los subregímenes de desarrollo.

A partir de un tratamiento sintético de estos indicadores mencionados arriba, se pretende contextualizar y que sirvan de comparativos para dichas etapas. Además, plantearemos como hipótesis el hecho de que a cada subrégimen le corresponde un sistema financiero con distintas características. Para este caso, se tendrán en cuenta algunos indicadores tales como la evolución del número de entidades bancarias, la rentabilidad del sector, el nivel de intermediación financiera con respecto al producto y la correlación entre el ciclo económico y el financiero bajo el período de análisis seleccionado.

Diferentes investigaciones han observado que, desde mediados de la década de los setenta del siglo XX, se produjeron transformaciones económicas significativas a nivel global. La TR, por ejemplo, pudo observar la ruptura del modo de desarrollo que caracterizó al modelo de los "treinta gloriosos", el cual se determinó por la presencia de un Estado de Bienestar (Boyer R., 1989; Neffa J. C., 2008).

Estas tendencias globales impactaron en la economía de Argentina, transformando sus patrones de desarrollo tanto institucionales como macroeconómicos, cuyas características, congruentes con las tendencias globales, pueden resumirse en liberalización y desregulación de los com-

ponentes que hacen a la vida económica (trabajo, comercio, finanzas, servicios públicos, entre otros) (Boyer R., 1989; Basualdo & Arceo, 2006).

Esta transformación institucional tuvo como correlato nuevos patrones macroeconómicos que, como lo definen los teóricos de la regulación, compusieron un nuevo régimen de acumulación cuyas características generales pueden cifrarse en la caída del salario real respecto de la productividad, una demanda agregada orientada hacia la exportación e inversión, la "primarización de la oferta" y un aumento del desempleo estructural.

Esta transformación tuvo su impacto sobre el sistema financiero, el cual sufrió en los primeros años de la dictadura militar intensos cambios institucionales tales como: la Ley N° 21495 de Descentralización de Depósitos (sancionada 21 de enero de 1977), la Ley N° 21526 de Entidades Financieras (sancionada 21 de febrero de 1977) y la Ley N° 21572 que crea la Cuenta de Regulación Monetaria (sancionada 12 de febrero de 1981). Estas leyes buscaban dotar al sistema financiero de mayor flexibilidad y eficiencia (Fernández, 2012).

La transformación del sistema financiero no fue únicamente de naturaleza institucional, sino que, como es esperable, cambió su rol en el régimen de acumulación, es decir, en relación a los patrones macroeconómicos de desarrollo. No obstante, estas características no son estables en el tiempo, sino que, por el contrario, es posible observar, aún en un mismo modo de desarrollo, etapas con distintas características.

Estas etapas, que existen bajo un mismo modo de desarrollo, serán denominadas subregímenes de desarrollo, es decir, regímenes en los cuales cambian ciertos aspectos regulatorios y patrones macroeconómicos, pero sin que cambien las

condiciones estructurales del régimen general. Es esperable que, en cada subrégimen, el sistema financiero adopte características diferentes.

Finalmente, la organización del trabajo se presenta de la siguiente manera: En primer lugar, se realiza un recorrido acerca de la evolución de los últimos dos subregímenes de desarrollo en nuestro país correspondientes a los períodos 1991-2001 y 2002-2015. En segundo lugar, se tratarán de exponer las implicancias del sistema financiero observado por la Teoría de la Regulación, como institución capaz de influir en el marco constitutivo del régimen de acumulación a partir del financiamiento de los distintos proyectos productivos, los cambios en la distribución del ingreso y en la configuración de nuevos actores sociales. En tercer lugar, se orienta a estudiar las configuraciones institucionales que hacen a la estructura del sistema financiero argentino en las últimas dos décadas de nuestro país. Por último, se presentan algunas consideraciones finales acerca del lugar que juega nuestro sistema financiero en la configuración del modo de acumulación y cuál ha sido su compartimiento en la etapa seleccionada.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS ÚLTIMOS SUBRÉGIMENES DE DESARROLLOS

Con la irrupción del gobierno de facto en la Argentina, se inicia un cambio en el modo de desarrollo, coherente con los lineamientos de la política económica internacional orientado hacia la desregulación y liberalización de las variables económicas.

En nuestro país, se interrumpe el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones retrocediendo a la política económica y monetaria para conformar un esquema rentístico, financiero y orientado hacia las exportaciones de productos que

contaban con ventajas comparativas.

En los años noventa, y con el régimen de Convertibilidad, continua el modo de desarrollo orientado hacia la acumulación, pero con modificaciones. Esto permitió consolidar el cambio en las jerarquías institucionales, predominando la inserción internacional y el régimen monetario por sobre el Estado y la relación salarial, a través de la apertura comercial y de capitales, flexibilización del mercado laboral y adopción del tipo de cambio fijo, funcionando a modo de caja de conversión, con cierta flexibilidad.

Las medidas llevadas a cabo a finales de los setenta y a posteriori, suponen una búsqueda de un régimen intensivo que toma sentido en el último decenio del siglo XX. Tanto en la segunda mitad de los setenta como a principios de los noventa, ambos períodos coincidieron con entradas de capitales especulativos que sirvieron de base para el desarrollo posterior de graves crisis monetarias y financieras.

Luego de la crisis de la Convertibilidad, comenzó a configurarse un nuevo régimen de acumulación que requirió una reconfiguración en la jerarquías institucionales, volviendo, para este caso, el Estado y la relación salarial como formas más relevante, además de la moneda a partir de la adopción del tipo de cambio real competitivo y estable, que contribuyó a que se logaran elevadas tasas de crecimiento del PIB y se recuperara la situación fiscal, para llevar adelante políticas de ingreso y pago de la deuda externa.

Estos lineamientos describen un régimen de acumulación con énfasis distribucionista que, aunque supuso cambios institucionales y macroeconómicos, conservó características fundamentales del patrón de inserción internacional y de especialización productiva. Esta etapa culmina en 2011 con un ciclo de fugas de capitales,

pérdidas de divisas y sostenido proceso inflacionario.

El subrégimen de Convertibilidad (1991-2001)

Durante los noventa, continúa el orden de las jerarquías iniciadas a finales de los '70, donde el régimen monetario y la inserción internacional resultan ser los elementos que marcarán las pautas de crecimiento, mientras que la relación salarial y el rol del Estado adoptarían un rol secundario.

Las medidas políticas adoptadas durante los primeros dos años de la nueva gestión política, que trataron de corregir los problemas estructurales del régimen de acumulación extensivo⁵, se basaron en tres leyes importantes, a saber: Ley de Emergencia Económica, Ley de Reforma del Estado⁶ y la Ley de Convertibilidad⁷.

5 El régimen de acumulación se define extensivo cuando la generación del excedente económico no se origina en procesos de incremento en la inversión, en la incorporación de I+D en los procesos productivos. En esta instancia, las inversiones sólo se orientan a mantener el stock de capital, es decir, "[...] el incremento del valor de la producción proviene en esencia del crecimiento del número de asalariados, de la mayor duración del tiempo de trabajo, de la instauración del trabajo por turnos y de moderados crecimientos de la productividad" (Neffa, Panigo & López, 2010). En cambio, el régimen de acumulación intensivo la lógica que impera es todo lo contrario al régimen extensivo. Además, se tiende a generar nuevas inversiones y a incorporar I+D e innovaciones organizacionales necesarias para aumentar o evitar que disminuya la tasa de ganancia (Neffa, Panigo & López, 2010).

6 El aspecto central de la ley se orientaba en reducir el déficit fiscal por medio de un extenso programa de privatizaciones, reestructuración del Estado y privatización del Sistema de Seguridad Previsional como así también comprendía la liberalización de los mercados y regulaciones tendientes a fomentar la libre competencia.

7 La Ley de Convertibilidad estableció una paridad cambiaria 1 a 1 entre el peso y el dólar estadounidense, determinando un respaldo de la base monetaria con las reservas internacionales. Dicha ley determinaba que las reservas internacionales son inembargables en el

Además de ello, se recuerda la vigencia de la Ley de Entidades Financieras⁸, sancionada a comienzos de 1977, la modificación de la Carta Orgánica⁹ del Banco Central en 1992, dando coherencia a la Convertibilidad, y el marco regulatorio de Basilea I¹⁰.

caso de un probable default de la deuda pública. También funcionaba como mecanismo para brindar seguridad al nuevo Plan de Convertibilidad, dando certezas a agentes tanto nacionales como extranjeros acerca del nuevo rumbo encarado por la nueva administración y que de haber modificaciones sería necesario arreglos parlamentarios.

8 La modificación de la Ley de Entidades Financieras se dirigió a cuestiones de regulaciones, de capitales mínimos y de medidas procedimentales en caso de afectación de liquidez y solvencia de las entidades. Además, aseguró la igualdad de tratamiento a las entidades bancarias extranjeras respecto de las nacionales y cercano a 1994 el Banco Central a través de la comunicación "A" 2241 dejó sin efecto la restricción que impedía la entrada de nuevas instituciones al mercado bancario (Wierzbza & López, 2011; Damill, Frenkel, & Simpson, 2010)

9 determinó la independencia de la máxima autoridad monetaria respecto del Poder Ejecutivo, esto significaba el posicionamiento congruente con el discurso dominante y además jerarquizó la Superintendencia de Bancos llevándola al rango de unidad semiautónoma dentro del Banco Central. Por otro lado, prohibió la monetización del déficit fiscal y la remuneración de encajes para evitar cualquier posibilidad de ocurrencia de déficit cuasi-fiscal. También, la modificación de Carta Orgánica limitaba estrictamente las operaciones del Banco Central, se quitó la posibilidad de que éste responda por los depósitos bancarios e impedía la capacidad de realizar política monetaria contracíclica.

10 Dada la liberalización de crecientes volúmenes de capitales internacionalmente a comienzos de la década de los 80, y con el principal interés de aumentar la solidez y estabilidad del sistema bancario internacional y reducir una de las fuentes de desigualdad competitiva entre bancos internacionales, por medio de una aplicación consistente de las definiciones y mediciones del capital, surge el acuerdo de Basilea I. La decisión de las autoridades de no sólo aplicar las recomendaciones de Basilea I sino también de reforzarlas obedece al hecho de evitar que el sistema sufra eventualidades de un shock negativo que lleve a una situación traumática derivando en la intervención del Banco Central debido a la ausencia de la función de prestamista de última instancia y de un seguro de depósitos producto de la restricción

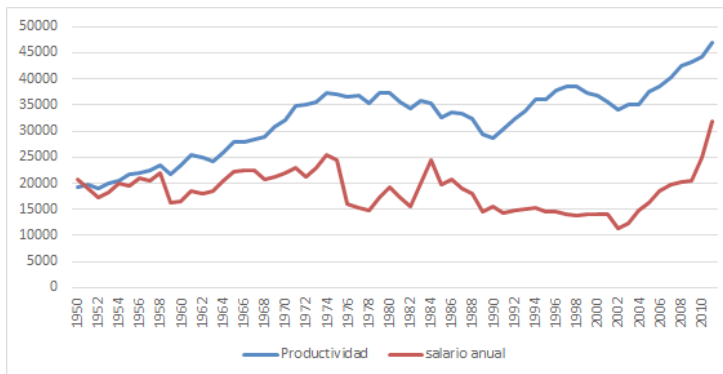
Este subrégimen se caracterizó por ser un régimen de acumulación intensivo, especializado en la producción de manufacturas de origen agropecuario, dada las ventajas comparativas y con un notable dinamismo del sector financiero, concentrador de ingresos y un modo de regulación extravertido, dominado por las finanzas y una relación salarial de tipo competitivo. Se articuló a partir de los siguientes momentos institucionales: una Caja de Conversión que impuso restricciones para llevar adelante políticas monetarias expansivas. Restringió al Estado la posibilidad de monetizar el conflicto distributivo entre capital y trabajo, el cual fue administrado bajo el aumento del desempleo. La reducción de la inflación se produjo a través de restricciones a la emisión monetaria y apertura económica; se incentivó la búsqueda de aumentar la productividad por la vía del desarrollo de inversiones extranjeras directas.

Estudiando la tasa de crecimiento de los distintos componentes de la oferta agregada se observará cuál ha sido el modo de inserción de la economía argentina a nivel mundial, detectando los sectores más dinámicos. A su vez, se muestran las importantes fragilidades del subrégimen.

Tabla 1: tasa de crecimiento de los componentes de la oferta agregada 1992-2000

Sectores	1992-1998	1998-2000	1991-2000
Agrícola	4,33	3,46	3,73
Minero	6,91	-0,13	1,06
Industrial	3,24	-3,30	1,06
Electricidad, gas y agua	8,21	5,94	7,45
Construcción	6,36	-2,83	3,30
Sect productores de bienes	4,36	-1,36	2,41
Comercio, hoteles y restaurantes	4,14	-1,96	2,11
Transportes, almac y com	7,38	3,10	5,95
Intermediación fcrá	13,88	7,02	11,60
Actividades inmobiliarias	3,89	0,97	2,92
Administración pública y defensa	-0,99	0,68	-0,43
Servicios sociales y salud	2,83	2,48	2,70
Servicios personales	3,84	1,65	3,02
Producción de servicios	4,41	1,19	3,24
VAB a precios productor¹¹	4,22	0,66	2,50

Gráfico n° 1: Evolución de la productividad industrial y de los salarios reales 1950-2011 (serie histórica valorados a precios de 2004).



Fuente: elaboración propia en base a datos de Orlando Ferreres

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación y de Ferreres.

Desde el lado de la demanda, se observa que el consumo, tanto público como privado, explica una considerable proporción del crecimiento del período 1990-2000, puede pensarse que esto fue posible por el aumento del crédito doméstico. Esto evidencia que la dinámica del crecimiento que se dio durante el período mencionado estuvo ligada de manera dependiente del

crédito y la poca capacidad de generar empleo. Pero tal aumento sólo tiene un lapso de duración de tres años, al menos, hasta 1993.

Tabla 2: Participación de la evolución de los componentes de la demanda agregada al crecimiento del producto, en % de la variación total. 1990-2000

	PB I	Importación	O-D ¹²	Cpriv ¹³	Cpúb ¹⁴	IBIF ¹⁵	Exportación	Construcción
90 - 94	76	24	100	60	3	17	3	16
95 - 98	75	25	100	53	5	14	13	13
98 - 00	73	27	100	32	7	35	3	34
90 - 00	77	23	100	59	6	11	12	11

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación y de Ferreres.

SUBRÉGIMEN DE POST-CONVERTIBILIDAD (2002-2011)

Como resultado de la crisis del 2001, se inició un nuevo subrégimen de desarrollo caracterizado por una menor apertura exterior, en parte, explicado por la declaración de default del Estado y, por otra, como resultado de la dirección política adoptada tendiente a realizar una industrialización sustitutiva de importaciones.

Durante los primeros años de la nueva etapa, estuvo caracterizada por el establecimiento de un tipo de cambio elevado que pasó de una paridad fija 1 a 1, a valer 3,90 pesos por dólar. La estrategia perseguía alentar las exportaciones, al mismo tiempo, desalentar las importaciones y con ello utilizar la elevada capacidad ociosa existente producto del estallido de la crisis de la Convertibilidad. A su vez, un tipo de cambio elevado, fomentó el cambio de los precios relativos en favor de los productos transables. Además, el crecimiento económico se ve secundado por una drástica reducción de los salarios reales y congelamiento de tarifas tendientes a reconstituir

la tasa de ganancia empresarial.

Una vez iniciada la recuperación económica, se inició un ciclo distribucionista que tendió a recuperar la relación salarial, tanto directa como indirecta. Es decir, no sólo una mejora de los salarios, sino también otros conceptos que hacen a la subsistencia del asalariado.

Por último, se produjo un cambio en la dinámica de los sectores, distinto a lo registrado en la década de los noventa. Se fomentaron las industrias manufactureras, pero lejos de generar un patrón industrialista, de construcción y servicios. En el modo de inserción internacional sigue predominando las exportaciones de productos de origen agropecuario y la minería, mientras que acompañan los productos

de origen industrial, destacándose una dependencia de los términos de intercambios y una vulnerabilidad de los "vientos de la globalización", que marcan la pauta de aquellos.

En lo que a la relación salarial refiere, siguen sin resolverse las cuestiones heterogéneas a nivel institucional, ya que en la determinación de los salarios siguen predominando los sectores con mayores fuerzas de negociación.

En consecuencia, podría decirse que existe una heterogeneidad en la configuración del subrégimen de la post-convertibilidad, constituida por los solapamientos de las formas institucionales, lo que lleva a que existan fragilidades estructurales difíciles de superar y, al mismo tiempo, se constituyen en factores limitantes para los patrones de desarrollo.

Tabla 3: Participación de la evolución de los componentes de la demanda agregada al crecimiento del producto, en % de la variación total. 2002-2011.

	PIB	Importación	O-D	Cpriv	Cpúb	IBIF	Exportación	Construcción
'02-'04	76	24	100	50	2	17	8	22
'05-'07	80	20	100	52	7	15	11	16
'08-'11	83	17	100	58	15	19	7	7
'02-'11	80	20	100	53	9	17	9	14

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

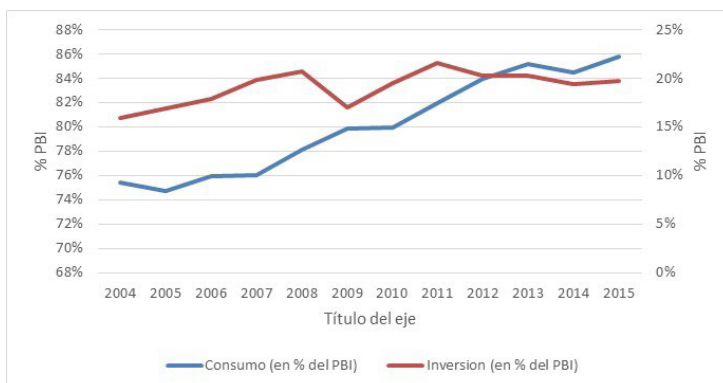
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

SUBRÉGIMEN DE POST-CONVERTIBILIDAD (2011-2015)

Las fragilidades antes expuestas condujeron a que Argentina experimentase nuevas restricciones externas, suceso recurrente en la historia del país, que comienza a operar debido a debilidades de tipo institucional, expresadas en la reducida capacidad para aprovechar los ciclos de bonanzas a través de un aumento en los niveles de inversión y, con ello, mejorar la productividad y competitividad. En este sentido, el gobierno de turno decidió profundizar el esquema de crecimiento basado en el consumo el cual, para el período 2004-2014 y con respecto al PIB tuvo un crecimiento promedio del 8,5%, muy por encima de la registrada para la inversión.

Lo expuesto conduce a un marco institucional endeble, al generar conflictos distributivos relacionados con el reparto de la revalorización de las rentas extraordinarias provenientes de la actividad agropecuaria. En consecuencia, se producen incentivos que terminan atentando contra

Gráfico N° 2: Evolución del consumo e inversión, Argentina 2004-2015, a partir de datos desestacionalizados



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

SUBRÉGIMEN DE POST-CONVERTIBILIDAD (2015-2018)

En diciembre de 2015 se produjo un cambio en la gestión de gobierno y, con ello una modificación en el rumbo del modelo económico, intentando recuperar la competitividad externa por medio de un cambio de esquema de crecimiento. Se pasó de uno liderado por el consumo y gasto público a otro ligado a la inversión y exportación. Con la decisión de cortar con la dominancia fiscal, corrigiendo precios relativos, reduciendo la inflación y recu-

riendo al financiamiento externo como puente para la transición de un esquema a otro. Para el retorno al mercado internacional de crédito fue necesario la eliminación del cepo cambiario, produciéndose una devaluación de nuestra moneda, y la solución al conflicto con los holdouts¹. Esto dio lugar a un fuerte traslado de la devaluación a los precios, provocando una aceleración en la inflación.

Por otra parte, la estrategia de estabilización llevada a cabo por la gestión actual adolece de un problema derivado en la intención de reducir la inflación y corregir, simultáneamente, precios relativos sin que esto afecte al nivel de actividad. Este conflicto surge de una inconsistencia en que la política fiscal deja indeterminada a la política monetaria. Por su parte, esta última se concentra en absorber liquidez y en mantener tasas elevadas de interés con el fin de evitar la dolarización.

Los déficits gemelos —fiscal y por cuenta corriente— lejos de corregirse en el corto plazo, terminaron generando dudas respecto de la sostenibilidad del programa financiero del gobierno, lo cual se tradujo en una brusca interrupción a la entrada de capitales, obligando a nuestra economía a realizar una fuerte corrección del déficit fiscal y externo. Esto se tradujo en una significativa devaluación de nuestra moneda —alrededor de un 110%—, con su traslado a precios y forzando al gobierno a efectuar un acuerdo de stand-by con el Fondo Monetario Internacional, a cambio de realizar ajustes en la estrategia de su política económica y así evitar un overshooting cambiario (Rapetti, 2018). Las nuevas medidas corresponden a: una necesidad de acelerar la convergencia en la corrección fiscal, fortalecer la hoja de balance del Banco

1 Bonistas o agentes que compraron los bonos en default y que no participaron de los procesos de canje de deuda en el 2005 y 2010 y que decidieron litigar contra el estado argentino en la corte de Nueva York para hacerse del pago del mismo.

Central y metas de inflación, además de adoptar un esquema de flotación cambiaria. Se decidió ir por ese camino. La conducción actual de la autoridad monetaria decidió reemplazar el esquema de metas de inflación basada en tasa de interés por una meta de control con agregados monetarios como estrategia antiinflacionaria y un esquema cambiario consistente en bandas de flotación.

Es necesario mencionar que no solamente fueron factores endógenos los que llevaron al país hacia el Fondo sino que esto también respondió a factores internacionales que afectaron negativamente a la economía argentina, como ser la reducción en los términos de intercambio como resultado de un incremento en la aversión al riesgo a nivel mundial derivado del conflicto comercial desatado entre Estados Unidos y China y subas sistemáticas de la tasa de interés de los bonos a 10 de Estados Unidos. Esta política monetaria contractiva llevada a cabo por la FED produjo una reversión de capitales hacia Estados Unidos. En este contexto Argentina, que muestra debilidades externas, mantiene una alta dependencia al financiamiento externo y conjuntamente un sistema financiero reducido, que imposibilita el financiamiento con recursos propios. Esta situación le impuso al gobierno una dinámica de difícil manejo, debido a la sumatoria de inconsistencias macroeconómicas y. También, dada su inserción en la globalización financiera.

SÍNTESIS DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO ARGENTINO EN LOS SUBREGÍMENES RECIENTES

Las disyuntivas que presenta nuestro país en la actualidad tienen evidencia en los hechos estilizados de los ciclos stop and go². Nuestra economía resulta imposible

2 Hace referencia a ciclos de expansión-recesión. La dinámica de crecimiento interrumpido aparece

bilitada de romper con los ciclos expansión-recesión y confluir en un sendero de crecimiento sostenible, dado tanto por las debilidades institucionales como por su estructura productiva desequilibrada.

Los hechos empíricos señalan que Argentina ha transitado períodos de ciclos expansivos y otros recesivos permanentemente, desde la posguerra hasta la actualidad. Esto quiere decir que el país transcurrió 16 recesiones —considerando el presente—. Esto equivale a una tercera parte del tiempo.

Las fases expansivas recientes se vinculan a los años impares 2011, 2013, 2015, 2017 y las recesivas con los años pares 2012, 2014, 2016 y 2018. Estos se corresponden con los períodos políticos, es decir que los primeros ocurren durante los años electorales mientras que los segundos se dan momentos de ajustes.

La dinámica de la interrupción en los ciclos expansivos ocurre por las diferencias en las velocidades de las tasas de cambio de la absorción doméstica respecto de las variaciones de la capacidad de productiva de los sectores transables. Esto ocurre cuando el sector que genera dólares no puede acompañar los niveles de gastos, lo cual crea escasez de divisas, desencadenando procesos de crisis cambiaria y frenando el ciclo de expansivo. Se inicia así un proceso fuertemente regresivo del ingreso con niveles elevados de inflación, desempleo, pérdida del poder adquisitivo de los salarios, incremento en la pobreza e indigencia.

por síntomas de desequilibrios persistentes entre niveles de demanda y de oferta, generalmente, en las economías en desarrollo. Esto provoca que la capacidad de respuesta de la estructura productiva de los sectores transables (generadores de divisas necesarias) se vea limitada frente a incrementos en el gasto, derivando en un estrangulamiento de la economía por escasez de divisas, iniciando la fase recesiva que frena el proceso de crecimiento.

TRATAMIENTO DE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN SOBRE EL SISTEMA FINANCIERO

Se expondrá la importancia del sistema financiero no como un actor que asigna precio y cantidad entre deudores y agentes superavitarios, sino como institución capaz de incidir en la configuración del régimen de acumulación. De hecho, autores regulacionistas llegaron a plantear que luego de la ruptura del modo de desarrollo de los "treinta gloriosos", se inicia un proceso liderado por las finanzas a partir de la liberalización financiera en un marco de globalización económica (financiarización). Esto supone el inicio de una nueva configuración de un régimen de acumulación, afectando a la distribución del ingreso, la introducción de nuevos actores y un cambio de lógica del proceso de acumulación, donde los mercados financieros pasan a ocupar un lugar preponderante.

En este marco, tanto las entidades financieras como los mercados de deuda tienen el poder suficiente para generar una modificación en la naturaleza del ahorro. Con la profundización del desarrollo de los mercados financieros y de deuda junto a la creación de nuevos productos financieros, han ido gestando una paulatina modificación en la articulación de las relaciones económicas y políticas entre el capital y el trabajo, en favor del primero (Chesnais, 2003).

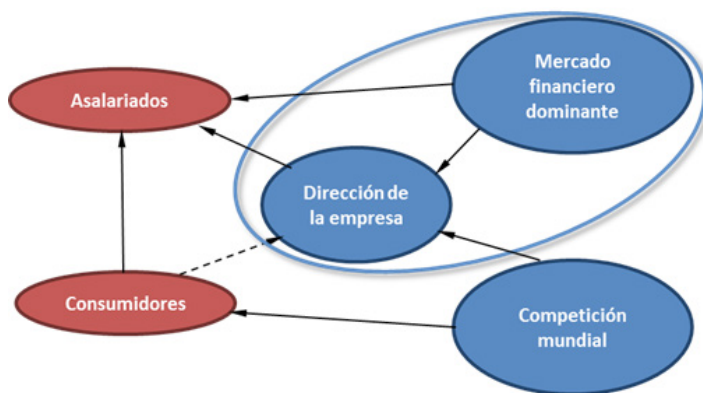
Como resultado de los procesos de liberalización y flexibilización encarados luego de la ruptura del Acuerdo de Bretton Woods, se inicia un proceso gradual determinando una lógica de operatoria bajo la forma de "mercado financiero-producción" donde:

"El mercado financiero determina entonces tanto la productividad de la empresa como el nivel del salario, utilizando para este último dos herramientas bien distintas: una incitación negativa, el desempleo

y una incitación positiva, distribuyendo entre una cierta clase de asalariados, generalmente cuadros de dirección, acciones y bonos" (Miotti E. L., 2014).

Por otra parte, se produce una ruptura de la figura convencional del asalariado, ya que ahora este mismo se convierte en asalariado-accionista. El esquema siguiente sintetiza lo descrito en párrafo precedente.

Esquema 1: Finanzas y mutación del compromiso desde los 90s³



Fuente: Miotti, 2014

No solamente la gobernanza del sistema financiero genera una nueva figura, sino que, también, configura una nueva forma de distribución del ingreso tal como fue descrito en el párrafo anterior. Simultáneamente, la nueva configuración, genera

³ El esquema analiza cómo ha cambiado la lógica del compromiso capital productivo-capital financiero a partir de la desregularización y flexibilización financiera. El nuevo régimen de acumulación pasa por dos vías: el endeudamiento y capacidad de amortización de la misma por parte de la clase asalariada (constituyendo un puente que permite generar mayor consumo, aumento de la producción y empleo), y, por el otro lado, establece un mecanismo por el cual determina un nivel dado de productividad necesario para generar un grado de rentabilidad acorde a las expectativas de los acreedores de las empresas representados por medio de acciones, obligaciones negociables y otros instrumentos que cotizan en el mercado financiero.

una "deuda social privada"⁴ que se define por la caída tendencial de la participación de los salarios en el ingreso, la caída de tasas de ahorro de los asalariados y el incremento de su deuda. Así, mientras los asalariados intentan mantener su nivel de consumo vía deuda, realizan transferencias en favor de un nuevo actor, el intermediario financiero, cuya participación en la generación del ingreso es mayor que la del capitalista.

La importancia que revisten estas instituciones está en la administración de fondos destinados a financiar el sistema productivo capitalista. No sólo el consumo de los individuos y los proyectos productivos de las empresas sino también el financiamiento al sector público y a entidades financieras entre sí.

No obstante, existen autores regulacionistas (Guttman, Aglietta, Orléan, Théret, otros) que tratan de explicar el sistema financiero partiendo del concepto de la manipulación de la moneda que realizan diversos agentes, en tanto se refiere a modalidades de emisión. La dinámica de circulación que tiene la moneda dentro del sistema económico incide sobre el funcionamiento de la economía de mercado, ya que dependiendo de estas condiciones, determinarán el modelo de desarrollo económico.

Se observa que la moneda no es tratada de manera exógena y neutral como en otras corrientes que le asignan la función de ser un elemento que facilita el intercambio. Por el contrario, la moneda concentra y aglutina las relaciones sociales dentro de una sociedad mercantil, dando origen al

⁴ (Chesnais, 2003).

ejercicio de la soberanía, sin que por ello inhiba las contradicciones propias que puedan surgir dentro de la sociedad (Rapoport & Guiñazú, 2016; Guttman, 1996).

En este sentido, las instituciones financieras, especialmente los bancos, podrían llegar a modificar las condiciones monetarias y financieras sobre la base en la que se asienta la estructura económica con sus comportamientos de intermediación, ya que captan depósitos de los agentes económicos y tratan de socializar los riesgos de su operatoria mediante nuevos productos financieros.

No obstante, en el proceso de creación del dinero bancario existen ciertos límites, aunque estos pueden ser variables. Entre ellos se encuentran la información asimétrica, la valuación correcta de los riesgos (de liquidez, de crédito, de mercado) y el esquema racional de maximización de la utilidad (Castelao Caruana & Patrouilleau, 2007).

Asimismo, los autores mencionados proponen un esquema teórico de creación de la moneda basado en un sistema jerarquizado que muestra cómo se gestionan las luchas antagónicas de intereses privados (deudores y acreedores). De acuerdo con Aglietta y Orléan, existen dos sistemas opuestos. Uno es el sistema homogéneo. El Banco Central es quien regula, a través de una participación activa, los plazos del financiamiento y el costo del crédito. En este caso, la máxima autoridad monetaria tiene la posibilidad de monetizar los conflictos endógenos del sistema y socializar las pérdidas de acuerdo a los objetivos que persiga. En contraposición a ello, se encuentra el sistema fraccionado, donde predomina la negociación entre las partes, por lo que las condiciones de plazo y costo del financiamiento surgirán de la parte que más poder tenga en las mismas. Es decir que las decisiones surgen de la mera negociación entre privados sin mediar el

Banco Central, existiendo una mayor predisposición a las transferencias de propiedad entre ambos sujetos.

De este modo, de los autores mencionados más arriba asignan un rol importante en cómo se da la articulación entre el Banco Central y las estrategias adoptadas por las instituciones financieras ya que dependiendo de cómo se oriente dará lugar a un sistema o a otro y con ello, un modelo de crecimiento y un grupo social diferente.

En síntesis, dentro de la Teoría de la Regulación no resulta posible encontrar un análisis unívoco acerca del rol que poseen las instituciones que conforman el sistema financiero, ya que resulta posible encontrar autores tales como Boyer y Saillard quienes consideran los comportamientos que adopte el sistema financiero terminarán gestando diferentes configuraciones que regulan la acumulación de capital sin que impliquen cambios en el modo de acumulación.

En cambio, Aglietta, Orléan, Guttman, y otros, consideran que cambios en el sistema financiero explican modificaciones en el régimen de crecimiento a partir de las consideraciones señaladas anteriormente.

EL ROL DEL SISTEMA FINANCIERO EN LA ARGENTINA EN LOS SUBREGÍMENES RECIENTES

En el subrégimen de Convertibilidad

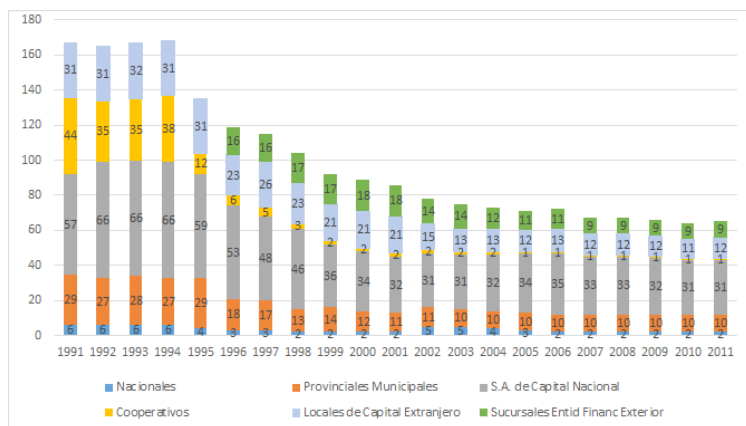
Con el inicio de la Convertibilidad, comienza un ciclo de reformas en donde el sector financiero no es ajeno a los vientos de cambio. Tanto la Ley de Convertibilidad, como las modificaciones en la Ley de Entidades Financieras y en la Carta Orgánica del Banco Central y la adopción de las medidas de Basilea I resultaron ser congruentes con los lineamientos generados a nivel mundial. La idea del disciplinamiento mediante el mercado suponía ganancias

en términos de eficiencia, solidez estructural, modernización del sistema a través de la incorporación de nuevas tecnologías y productos.

Si bien estas modificaciones cumplieron, en parte, los objetivos buscados, es decir que hubo un mejoramiento cualitativo en términos de operatoria financiera y se logró un sistema relativamente sólido, los efectos colaterales de los mismos se pueden sintetizar en prociclicidad y que los procesos de reconstrucción, luego de shocks externos, sean cada vez más costosos.

Con respecto a los niveles de concentración del sistema financiero, aumentó notablemente en sintonía con los procesos de liberalización, privatización y desregulación. Se produjo una reducción del 48,5% para el período 1991-2001 (significando un cierre de 102 entidades bancarias). Este panorama aún persiste en la actualidad.

Gráfico n° 3: Evolución del número de entidades bancarias diferenciadas por origen de capital (1991-2011, a dic de cada año)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Informes de Entidades Financieras del BCRA

Asimismo, el destino de los créditos marca una tendencia en favor al sector público,

determinando la pauta de una mayor necesidad de financiamiento, producto de la vulnerabilidad de la Convertibilidad ante los shocks exógenos de 1994, 1998 y 1999.

En fin, durante el mencionado período, se puede observar que el grado de concentración del sistema financiero como resultado de los procesos de liberalización y de la implementación del marco prudencial⁵ son compatibles con el desarrollo del subrégimen noventista.

Todos estos elementos influyeron en la configuración del sistema financiero, en donde los créditos tuvieron dos direcciones. Uno de ellos estuvo dirigido a financiar al sector público como herramienta para cubrir los déficits fiscales y, la otra dirección, estuvo ligada al consumo privado como elemento paliativo de las familias, para mantener un nivel relativamente estable de consumo ante la reducción de sus salarios reales.

EL DESEMPEÑO DEL SISTEMA FINANCIERO EN LA POST-CONVERTIBILIDAD

El inicio del subrégimen de desarrollo de Post-Convertibilidad no se inició sino hasta después del 6 de enero de 2002 momento en el que se sancionó la Ley 25561, que deroga la Ley de

5 Hace referencia a un marco regulatorio del sistema financiero desarrollado e implementado a nivel mundial que versa sobre

las buenas prácticas de la actividad de intermediación financiera, en donde el objetivo es lograr reducir el riesgo de eventuales crisis financieras y bancarias. Para mayor información léase: <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/SistemasFinancierosYdePagos/mas0601.pdf>

Convertibilidad.

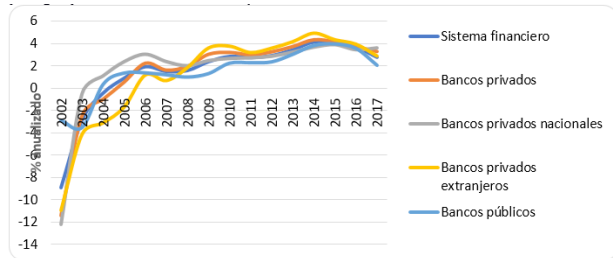
En el período que va desde los últimos vestigios de la Convertibilidad hasta la configuración de su sucesor, se produjeron numerosos hechos entre los que se destaca una desdolarización del sistema y una serie de modificaciones, algunas coyunturales y otras estructurales, tendientes a rediseñar el marco normativo y funcional del sistema financiero hasta la actualidad.

Como resultado del cambio de subrégimen orientado hacia el mercado interno y procurando atender a la demanda, se llevaron adelante modificaciones en el marco prudencial para adaptarlo a una nueva realidad que incluía un tipo de cambio administrado, la función de prestamista de última instancia y la decisión de desdolarizar el sistema (Damill, Frenkel & Simpson, 2010).

Por disposición de las autoridades, se flexibilizaron los requisitos crediticios tendientes a mejorar la exposición patrimonial de las entidades bancarias, fuertemente golpeada luego de la crisis. Otra decisión fue la de iniciar un proceso de convergencia hacia Basilea II, eligiendo el sistema estandarizado simplificado, el cual no obliga a realizar transformaciones sustanciales.

De la mano de la reconfiguración del sistema y del mejoramiento macroeconómico, la situación del sector permitió recuperarse positivamente recuperando niveles de liquidez, mejorando la exposición con el sector público, reduciéndose paulatinamente desde el 2004 hasta el 2009 en el que se logró niveles del 14,5%. Se muestran mejoramiento en los descaldes de tasa de interés y en moneda, al igual que en la cartera irregular, registrando un nivel de 10,7% en 2004. Para 2009, disminuye a un 3%.

Gráfico N°4: Evolución de la rentabilidad del sistema financiero (discriminado por grupo. Anual. 2002-2017)⁶



Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA

En cuanto al nivel de concentración, se observa un cambio en la propiedad de las instituciones bancarias en favor de la banca nacional respecto de la extranjera. A su vez, existe una mayor participación de la banca privada por sobre el restante producto de adquisiciones y/o fusiones, como resultado del abandono de subsidiarias o sucursales de bancos extranjeros.

En cuanto a los destinos de los créditos, se destacan los descuentos de documentos a sola firma, los hipotecarios y los personales.

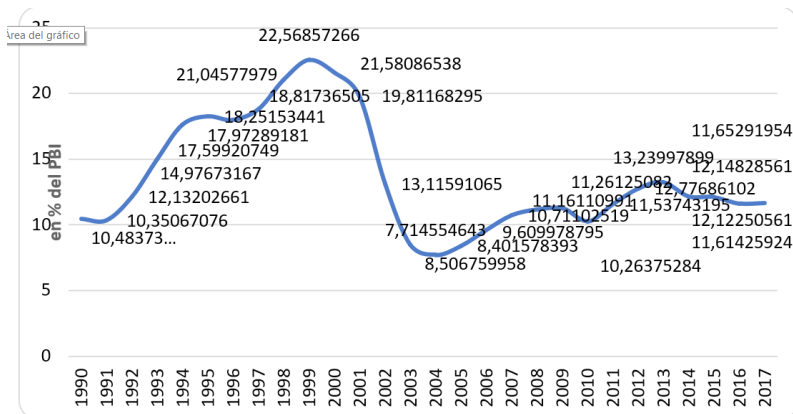
Sin embargo, existen características que resultan comunes para ambos períodos, tanto para la Convertibilidad como para la Post-Convertibilidad tales como: una reducida financiación entre entidades financieras dando una pauta de una falta de conexión entre las mismas, bajo nivel de financiamiento hacia el sector industrial por la vía del sistema financiero, bajos niveles de profundidad financiera y de bancarización. Por último, otra característica relevante, fue la decisión de las

⁶ Se toma como indicador el ROA: Resultado acumulado anual / Activo neteado promedio mensual - % anualizado. Constituye el mejor indicador para medir la rentabilidad de las instituciones bancarias porque se concentra en la rentabilidad de los activos que posee antes que tomar el ROE que considera la rentabilidad sobre los fondos propios.

autoridades de no romper con el esquema macro prudencial adoptado en los noventa sino más bien, la necesidad de mejorarlo y adaptarlo para el nuevo subrégimen.

La oferta del crédito obedeció al sostenimiento de un determinado perfil productivo compatible con la orientación del subrégimen de Post-Convertibilidad asegurando, para ello, un nivel de inversión que consolide el modo de inserción internacional del modo de desarrollo y la dirección política de fomento hacia el sector industrial.

Gráfico N°5: Intermediación financiera con el sector privado 1990-2017 (en % del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA

El reducido nivel de intermediación financiera encuentra como causales, en principio, elevados niveles de inflación acumulados a lo largo de la historia económica argentina, procesos devaluatorios y definiciones de políticas crediticias en cuanto a la determinación de tasas de interés. Esto quiere decir que, durante períodos extensos, nuestro país ha actuado en forma pendular, pasando de ciclos con niveles de tasas de interés negativa, produciendo desincentivo a la generación de nuevos depósitos que permitiesen nuevos créditos. Como resultado de ello, el sistema finan-

ciero se veía incapacitado de actuar como intermediario, hasta la llegada de otro período en donde la tasa de interés tuviera valores positivos.

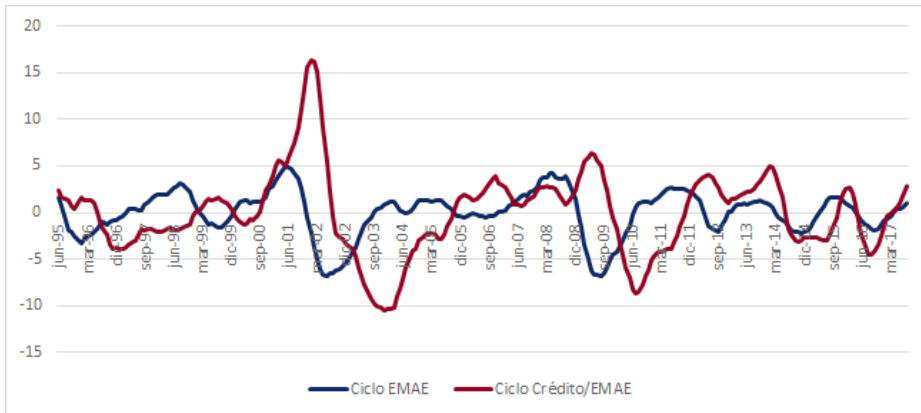
En el 2012 se decidió modificar la Carta Orgánica del Banco Central planteando una necesidad de cambiar su finalidad. Pasó de ser únicamente la de preservar el valor de la moneda a comprender una ampliación en la que se incluya la promoción de una estabilidad sistémica, el empleo y la equidad social. La intención, al menos inicial, era de dotar a la autoridad monetaria la capacidad de intervenir en el funcionamiento del sistema financiero, regulando condiciones de precios y cantidad. Esto

es, regular las condiciones de asignación de créditos en cuanto a plazos, tasas de interés, destino, entre otros. Esto se plasmó con la presentación del Programa Productivo del Bicentenario. En este caso, se les exigía a las

entidades bancarias que concentraran un mayor volumen de depósitos a destinar el 5% de los mismos a créditos productivos.

Luego, con el cambio de gestión, se decidió encarar un nuevo camino de reformas que impactaron nuevamente en la gestión del Banco Central y en la estrategia de llevar adelante un cambio en la política monetaria y crediticia, que permita el crecimiento del sistema financiero. Se decidió encarar medidas que tiendan a generar un contexto de baja inflación, estabilidad de tasas de interés reales positivas, mayor transparencia, libertad y competencia.

Gráfico N°6: correlación entre ciclo económico y ciclo financiero 1995-2017 (serie mensual)



Fuente: BCRA, Informe de Estabilidad Financiera. Primer semestre 2017

Pueden observarse diferentes velocidades de ajustes entre el ciclo financiero⁷ y el económico, mientras que el primero tiende a ser más lento y mostrar desfasajes, más amplios que el segundo. No ocurre lo mismo en los países desarrollados, con mercados financieros robustos. Se ve claramente que los períodos que muestran divergencias entre ambos ciclos se explican por factores económicos estructurales que afectan al desempeño financiero.

Por otro lado, se remarca la necesidad de encarar medidas que tiendan a hacer más efectivas las estrategias de políticas monetarias y crediticias. Este contexto debe ser encuadrado en un marco de estabilidad macroeconómica, siendo esta una característica peculiar de nuestro país, según lo mencionado precedentemente.

⁷ Representa la brecha entre el crédito al sector privado (considerando todas las opciones posibles, no sólo el crédito bancario) medido en términos del producto y su tendencia a largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central de la República Argentina. Varios números. Informe sobre bancos. Buenos Aires.
- Banco Central de la República Argentina. Informe de Estabilidad Financiera. Primer semestre 2017. Buenos Aires
- Basualdo, E. M., & Arceo, E. (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales, 122-177.
- Beccaria, L. (2004). Reformas estructurales, convertibilidad y mercado de trabajo. En R. Boyer, & J. C. Neffa, La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas (págs. 151-175). Buenos Aires: Ceil-Piette Conicet. Miño y Dávila.
- Benko, G., & Lipietz, A. (1996). De la regulación de los espacios a los espacios de la regulación. En R. Boyer, & Y. Saillard, Teoría de la regulación: estado de los conocimientos (págs. 103-115). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Billaudot, B. (1996). Formas institucionales y macroeconomía. En R. Boyer, & Y. Saillard, Teoría de la regulación: estado de los conocimientos: t2 (págs. 17-23). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Boyer, R. (1989). La teoría de la regulación. Un análisis crítico. Buenos Aires: Humanitas.
- Boyer, R., & Neffa, J. C. (2004). La crisis argentina (1976-2001): lecturas institucionalistas y regulacionistas. En R. Boyer, & J. C. Neffa, La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas (págs. 709-761). Buenos Aires: Ceil-Piette Conicet. Miño y Dávila.
- Castelao Caruana, M. E., & Patrouilleau, M. M. (2007). De visiones y cegueras. La moneda como instancia de coordinación en una economía de mercado. Buenos Aires.
- Chartres, J. A. (1996). El cambio de los modos de regulación: aportes y límites de la formalización. En R. Boyer, & Y. Saillard, Teoría de la regulación: estado de los conocimientos: t2 (págs. 83-95). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Chesnais, F. (2003). La teoría del régimen de acumulación financiarizado: contenido, alcance e interrogantes. Forum de la régulation (págs. 37-72). París: Revista de Economía Crítica.
- Damián, M., Frenkel, R., & Simpson, L. M. (2010). Macroeconomía, regulaciones financieras y la reconstrucción del sistema bancario argentino en los años 2000. Obtenido de CEDES: <http://www.cedes.org.ar/publicaciones/economia/2014/10650.pdf>
- Félic, M., & Pérez, E. (2004). Conflicto de clase, salarios y productividad. Una mirada de largo plazo para la Argentina. En R. Boyer, & J.

- C. Neffa, *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas* (págs. 175-221). Buenos Aires: Ceil-Piette Conicet. Miño y Dávila.
- Fernández, V., Lauxmann, C., & Tealdo, J. (2012). Sistema bancario y de producción en Argentina. *Problemas del desarrollo*, 43(170), 69-99.
- Frenkel, R., & Rapetti, M. (2007). Política cambiaria y monetaria en Argentina después del colapso de la convertibilidad. Obtenido de PERI (UMASS), CEPR: <http://www.itf.org.ar/pdf/documentos/35-2007.pdf>
- Gilly, J., & Pecqueur, B. (1996). La dimensión local de la regulación. En R. Boyer, & Y. Saillard, *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos* (págs. 112-125). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Guttman, R. (1996). Moneda y crédito en la teoría de la regulación. En R. Boyer, & Y. (. Saillard, *Teoría de la regulación: estados de los conocimientos tomo 1* (págs. 77-85). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Juillard, M. (1996). Regímenes de acumulación. En R. Boyer, & Y. Saillard, *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos: t2* (págs. 33-43). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Miotti, E. L. (2014). La gran crisis del 2008...o la inestabilidad intrínseca de la globalización financiera. En E. L. Miotti, N. A. Domínguez, G. A. Orsini, H. Arrillaga, A. Delfino, R. J. Blasizo, . . . M. Reta, *Tramas agroalimentarias. Evolución y problemas en un contexto de crisis global* (págs. 21-53). Entre Ríos: Dictum ediciones.
- Miotti, E. L., & Quenan, C. (2004). Análisis de las grandes crisis estructurales: el caso de la Argentina. En R. Boyer, & J. C. Neffa, *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas* (págs. 87-105). Buenos Aires: Ceil-Piette Conicet. Miño y Dávila.
- Miotti, E. L., Quenan, C., & Zane, E. T. (2012). Continuidades y discontinuidades en la acumulación y regulación en América Latina en la década de 2000: el caso de Argentina, Brasil y Chile. *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*.
- Neffa, J. C. (2008). El estudio del mercado de trabajo desde la teoría de la regulación. En F. Eymard-Duvernay, & J. C. Neffa, *Teorías económicas sobre el mercado de trabajo. III Análisis institucionalistas* (págs. 207-315). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Neffa, J. C. (2011). La evolución de la relación salarial durante la post convertibilidad... *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*.
- Neffa, J. C., Panigo, D. T., & López, E. (2010). Contribuciones al estudio del trabajo y el empleo desde la teoría de la regulación: un marco teórico para estudiar los modos de desarrollo y sus impactos sobre el empleo. *Empleo, desempleo & políticas de empleo*, 49-53.
- Rapoport, M., & Guiñazú, S. (2016). Una

visión monetaria y financiera de la Argentina: historia y pensamiento económico, 1880-2015. Jornadas sobre Institutionnalismes monétaires francophones: bilan, perspectives et regards interntionaux, (págs. 1-27). Lyon.

Rapetti, M. 2018. Los desafíos macroeconómicos tras el acuerdo con el FMI.

Rozenwurcel, G. 2016. Cable rojo o cable azul: el dilema de desactivar la inflación. Informe de Coyuntura. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. CABA

Roig, A. (2016). La moneda imposible. La convertibilidad argentina de 1991. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Salvia, S. P. (2015). Políticas económicas, mercado mundial y acumulación de capital en la Argentina post-convertibilidad. Revista de Economía Crítica, nº19, 178-196.

Wierzba, G., del Pino Suárez, E., & Kupelian, R. (noviembre de 2010). CEFID-AR. Obtenido de El sistema financiero argentino. La evolución de su régimen regulatorio desde la liberalización financiera. Impactos relevantes sobre el crédito y la economía real: <http://www.cefid-ar.org.ar/documentos/>

ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO: UN ESTUDIO DESDE EL ENFOQUE DEL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Asignación Universal por Hijo: a study from the public policy
cycle approach

por D'lorio Stefanía

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo analizar la Asignación Universal por Hijo (AUH) desde el enfoque del ciclo de las políticas públicas o enfoque por etapas. Se utilizó una metodología de análisis documental para el estudio del proceso de la política pública en sí, mientras que para la evaluación de sus principales resultados se utilizó una metodología cuantitativa descriptiva. El estudio realizado permite concluir que la AUH ha permitido avanzar en lo que respecta al concepto de política social y de protección social, así como con la institucionalización real de la universalidad de derechos, en particular del derecho a la seguridad social. Asimismo, al observarse una disminución en los guarismos de pobreza, indigencia y desigualdad a partir de su implementación, se concluye sobre su influencia en estos avances.

Palabras clave: Asignación Universal por Hijo, análisis de política pública, política social, inclusión

ABSTRACT

This article aims to analyze the Asignación Universal por Hijo (AUH) program from the focus of the public policy cycle or phased approach. A documentary analysis methodology was used to study the public policy process itself, while a descriptive quantitative methodology was used to analyze its principal results.

From the study it can be concluded that the AUH has allowed to advance in regard to the concept of social policy and social protection, as well as with the real institutionalization of the rights universality, in particular of the social security right. Likewise, as we observe a decrease in the numbers of poverty, indigence and inequality since its implementation, it can be concluded on its influence on these advances.

Key words: Asignación Universal por Hijo, public policy analysis, social policy, inclusion

Recibido: 10 de abril de 2019

Aceptado: 10 de mayo de 2019

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (2016), a partir del año 2003 las economías de América Latina y el Caribe iniciaron un periodo de gran crecimiento y expansión, pudiéndose considerar a los años que transcurrieron entre 2003 y 2007 como los de mejor desempeño económico y social de los últimos veinte. Este periodo estuvo marcado por políticas de recuperación del rol del Estado, una notable expansión de los recursos destinados a transferencias de ingresos para atender los sectores más vulnerables y el mejoramiento de la situación social, llevadas a cabo por varios gobiernos para superar la agenda neoliberal de la década del 90, logrando reducir la pobreza y el desempleo y mejorar la distribución del ingreso. En este sentido, la Comisión afirma que los avances que se han evidenciado en la región en el periodo reciente, en lo que respecta a reducción de pobreza e indigencia, han sido significativos gracias también a que, a partir de 2002 y hasta la crisis financiera internacional del año 2008, América Latina fue capaz de retomar tasas de crecimiento similares a las de los años de la década de 1970.

Sin embargo en Argentina, entre 2007 y 2008, se dio una desaceleración del modelo de crecimiento instaurado en 2003, debido a una aceleración de los precios internos que arrastraba los salarios nominales. Esto erosionaba sistemáticamente el tipo de cambio real y ponía en jaque el modo de desarrollo basado en la exportación de productos primarios. Estos problemas a nivel del modelo de desarrollo generaron, además el resquebrajamiento de la "comunidad de intereses" o "triple alianza de intereses" (CENDA, 2010) entre trabajadores, empresarios y exportadores -predominantemente primarios- en que se basó el crecimiento entre 2003 y 2007¹. A

esto se sumaron los efectos negativos derivados de la profunda crisis internacional de 2008. De ahí que algunos autores refieran que la Asignación Universal fue una respuesta política para amortiguar los impactos de esta desaceleración y de la crisis internacional en el empleo y, por tanto, de la pobreza y la desigualdad.

Como refieren Agis, Cañete y Panigo (2010), la implementación de la Asignación Universal "[...] obedece a la necesidad de complementar los efectos del nuevo modelo macroeconómico (puesto en marcha a mediados de 2003) y de las políticas sociales pre-existentes para reducir la brecha aún significativa entre los distintos indicadores de bienestar social observados a mediados de 2009 y los que la economía Argentina tiene la potencialidad de alcanzar (representados por los valores que detentaba en 1974)" (p. 13), buscando con esta política pública "[...] solucionar uno de los problemas más importantes del nuevo modelo macroeconómico: que aún cuando casi todos los grupos poblacionales han mejorado su calidad de vida, la fragilidad relativa de ciertos grupos históricamente vulnerables se fue incrementando en los últimos años" (Agis, Cañete y Panigo, 2010, p. 14). Concordantemente, en octubre del año 2009, el Poder Ejecutivo Nacional de nuestro país, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1602/09 (en adelante DNU 1602) creó la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (en adelante AUH).

Esta situación quedó plasmada incluso en

los exportadores gozaban de la suba de los precios mundiales y un tipo de cambio favorable -aunque moderado por las retenciones-, la industria para el mercado interno crecía como no lo había hecho durante décadas y los trabajadores se fortalecían al ritmo del crecimiento de la ocupación y la recuperación del salario, cuyo poder adquisitivo había sido pulverizado en la crisis 2001-2002, todo lo que devenía en una "triple alianza" de intereses desde el punto de vista del proceso político que acompañó esta etapa (CENDA, 2010).

1 En la espectacular expansión entre 2003 y 2007

los considerandos del DNU 1602, cuando afirmó que “si bien las políticas de estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país, reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad, alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional, subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender”, y “en virtud de ello se torna necesario contemplar la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el actual Régimen de Asignaciones Familiares”.

Varios países de América Latina han sancionado políticas públicas con miras a la inclusión social. Como afirman Kliksberg y Novacovsky (2015), se observan en la región énfasis comunes renovadores, signo de una nueva generación de políticas sociales bajo el enfoque de derechos humanos, que han reemplazado a la concepción de ayuda social vigente durante décadas, y presenta un panorama variado y heterogéneo en cuanto al diseño de nuevas políticas y programas sociales.

Según los informes de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Banco Mundial, de la CEPAL y en otras fuentes, Argentina es un país destacado de la región, al ser uno de los países donde se han producido más avances en cuanto a inclusión social y mejora de la equidad, aún cuando estos deben seguir siendo profundizados, no sólo para asegurar su vigencia sino también para enfrentar los desafíos pendientes. En este marco, la AUH se encuentra en el centro de las políticas sociales desarrolladas en Argentina para lograr estos avances, y su alcance y magnitud la convierten en una de las de mayor importancia en la región².

2 Según Agis, Cañete y Panigo (2010), un aspecto destacado de la AUH es su magnitud -el gasto previsto para el plan supera tanto en términos relativos como en prestación por hogar a todos los restantes

La AUH implicó un giro en la política social argentina (Gasparini y Cruces, 2010), y se enmarca “[...] en una nueva concepción de política social que adopta un enfoque de derechos por medio del cual se trasciende la mera satisfacción de necesidades y se apuesta a restaurar derechos vulnerados. A partir de esta perspectiva, los beneficiarios ya no son sujetos pasivos, sino ciudadanos portadores de derechos” (Abal Medina en Kliksberg y Novacovsky, 2015, p. 22).

En este contexto, significó pues el reconocimiento de un derecho social de las niñas, niños y adolescentes argentinos a estar incluidos, a gozar de un estándar básico de vida, de bienestar y de seguridad económica, la ratificación de la universalidad de los derechos sociales hacia aquellos que, aún participando del mercado de trabajo, se encontraban impedidos de recibir los beneficios de las asignaciones familiares, a la vez que recoge la historia reciente de los trabajadores argentinos y adapta el alcance de la Protección Social a la realidad de la sociedad actual, avanzando en la inclusión de sectores postergados (ANSES, 2012).

“La AUH, enmarcada en un enfoque de derechos, amplió entonces la cobertura a grupos de trabajadores que tradicionalmente se encontraban excluidos. Esta asignación se justifica desde un enfoque de derechos, en el que se entiende que “el interés superior del niño” incluye lograr proteger “la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías que a ellos se les reconoce, entre los que se encuentran el derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad

programas de transferencias condicionadas de ingreso de la región (como Bolsa Familia de Brasil, Plan Oportunidades de México y Programa Juntos de Perú, entre otros)- y su grado de universalidad -el diseño del mismo implica equiparar los ingresos que reciben todos los menores-.

Social" (Sepúlveda, 2014, p. 46).

Si bien la pertinencia de las condicionalidades impuestas por la AUH en relación al enfoque de derechos es un tema en disputa, "el principio de igualdad de trato y no discriminación, es reinterpretado desde esta perspectiva como favorable a las condicionalidades en tanto se las entiende como una medida afirmativa para asegurar que quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad, sean objeto de una atención especial" (Sepúlveda, 2013, en Straschnoy, 2016, p. 65).

Siguiendo la clasificación de Musgrave, esta política pública se enmarca en la función de mejora de la distribución del ingreso del estado, mediante el instrumento de transferencias, con un argumento de cumplimiento de derechos humanos, invocando no sólo una razón ética sino también razones de justicia social, y superando las tradicionales compensaciones fiscales a los grupos más desfavorecidos (Ayala Espino, 1996). Se reconoce con ella que los mercados "no necesariamente conducen a una asignación eficiente de los recursos y a una distribución del ingreso socialmente justa" (Ayala Espino, 1996, p. 19).

En este marco, el objetivo del presente artículo es analizar la Asignación Universal por Hijo desde el enfoque del ciclo de las políticas públicas o enfoque por etapas, a partir del aporte de Parsons. Debido a su importancia, la AUH ha suscitado cuantiosos estudios de su impacto en el bienestar social, desde análisis prospectivos -en los primeros meses de su implementación, realizados con técnicas de simulación-, hasta estudios retrospectivos -efectuados en su mayoría a partir de los datos que provee el Instituto de Estadísticas y Censos en sus Encuestas Permanentes de Hogares (EPH)-, utilizando diseños cuantitativos, cualitativos y diseños mixtos, no habiendo hasta el momento estudios de la AUH a partir del abordaje del ciclo de la políti-

ca pública como el que se propone en este trabajo.

En este sentido, el enfoque del ciclo o por etapas aplicado a dicho análisis permite delinear contextos más amplios de los problemas, los procesos sociales, los valores y las instituciones en las que se formulan y analizan las políticas públicas. Esto implica mucho más que la simple definición de las etapas, brindando la base para un análisis contextual de las políticas públicas más crítico y postpositivista (Togerson citado por Parsons, 2007, p. 115).

Para cumplir con este objetivo se utilizó una metodología de análisis documental, en orden a recuperar, desde diversas fuentes documentales -publicaciones, decretos, leyes y resoluciones-, todo lo relacionado con el proceso de política pública por el que transcurrió la AUH. Para cerrar el análisis de esta política pública desde el enfoque de Parsons, se realizó un breve estudio de indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad, sobre los cuales esta política pública buscó operar, para lo cual se utilizó una metodología cuantitativa descriptiva, a partir de datos oficiales y de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe³.

El trabajo se organiza en los siguientes apartados: primeramente se analiza la AUH desde las etapas de formación de políticas públicas, luego se estudian los actores involucrados, las principales reglas de juego y los principales resultados de la misma. Finalmente se presentan las conclusiones.

³ No se ha pretendido realizar una evaluación de impacto de la AUH ni tampoco una evaluación de esta política desde el enfoque de derechos, ya que exceden los objetivos de este trabajo, sino más bien destacar algunos hechos estilizados que permitan acabar el análisis de la AUH desde el enfoque del ciclo de las políticas públicas a partir del aporte de Parsons, que es el objetivo del estudio.

ANÁLISIS DE LA AUH DESDE LA IDEA DE CICLO (O PROCESO) DE POLÍTICA PÚBLICA

Para Parsons (2013), el enfoque de ciclo o “por etapas” es base para el análisis del proceso de las políticas públicas, planteándose diversos periodos entre las décadas de 1970 y 1980. Y es bajo este enfoque que se analizará la AUH desde la idea de ciclo, a partir del diagrama general que se presenta a continuación, incluyendo las diversas formulaciones de los autores (Simon, 1947; Lasswell, 1956; Mack, 1971; Rose, 1973; Jenkins, 1978; Hogwood y Gunn, 1984).



Fuente: Parsons, 2013, p. 111

Por tanto, en el presente análisis se distinguirán las siguientes etapas: definición del problema, identificación de respuestas alternativas, evaluación de opciones, selección de las opciones de políticas públicas, implementación y evaluación.

En cuanto a la **definición del problema**, es necesario remitirse a los cambios acontecidos en las últimas décadas del siglo XX en el contexto político y económico mundial, regional y local, que tuvieron dos grandes consecuencias: modificaron los canales de protección social al reducir el rol del Estado y redujeron el nivel general de empleo. Los planes de ajuste para alcanzar el equilibrio fiscal y la eficiencia en los mercados que se desarrollaron entre

los '70 y los '90 redujeron los alcances del Estado, sus esferas de participación y sus mecanismos de protección social. A su vez, las medidas de liberalización financiera, la desregulación y flexibilización del mercado de trabajo y las privatizaciones estuvieron acompañadas por el desmantelamiento paulatino de las instituciones sociales universales que tienen al empleo como eje vertebral (CEPAL, 2010).

En consecuencia, las redes de seguridad social tradicionales, caracterizadas por ser un modelo contributivo que supone prestaciones originadas en contribuciones de los beneficiarios (trabajadores activos)

y aportes de sus empleadores, encontraron límites para lograr una protección social amplia en un contexto de incremento del desempleo y la informalidad laboral. Estas importantes transformaciones acentuaron la desigualdad en toda la región y elevaron fuertemente los niveles de pobreza (CEPAL, 2011). A partir de 2003, en un marco de gran crecimiento económico, se fueron

adicionando distintas políticas sociales al sistema de protección social argentino que cumplieran con el doble objetivo de reconstruir el vínculo social roto -políticas de empleo-, y mejorar la calidad de vida de una población mayoritariamente pobre -desde las esferas de previsión social, desarrollo comunitario, salud y educación-, comenzando a hacerse visible en el país la construcción de un Piso de Protección Social (PPS).

Asimismo, como afirman Agis, Cañete y Panigo (2010), no obstante el gran crecimiento experimentado durante la primera fase de la etapa de desarrollo de postconvertibilidad, a mediados de 2009 “existía aún una brecha considerable entre los indicadores de pobreza, indigencia y des-

igualdad alcanzados por el nuevo modelo macroeconómico y los objetivos históricos asociados a un modelo de desarrollo con "verdadera justicia social" (p. 33). Así, la exclusión era un problema en la agenda pública del país que veía avances macroeconómicos en otras esferas pero no en materia de inclusión, influida también por las agendas regionales en lo que respecta a la exclusión social como problema central en América Latina y a los programas de transferencias condicionadas como solución para combatirla.

En relación a la **identificación de soluciones**, como sostienen Pautassi, Straschnoy y Arcidiácono (2013), durante el año 2009 se intensificó el debate en torno a la universalización del sistema de Asignaciones Familiares, con una fuerte presencia del Congreso Nacional, que se vio reflejada en seis proyectos legislativos sobre la temática⁴. Todos estos proyectos, con matices, promovían la instauración de fondos dirigidos a los hogares con niños, niñas y adolescentes en contextos de vulnerabilidad social, reconociendo la necesidad de una transferencia y proponiendo condicionales (en salud y educación), siendo las diferencias entre los proyectos el criterio de focalización y el financiamiento promovido (Díaz Langou, 2012).

4 "Ingreso Ciudadano para la Niñez, la Atención Prenatal y de las Personas con Discapacidad" (INCINI), presentado por la Coalición Cívica; "Creación de un Régimen de Asignaciones Familiares por hijo y por ayuda escolar para trabajadores en relación de dependencia no registrados", presentado por el Frente para la Victoria; "Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia" del Partido Socialista; "Creación del Programa de Asignación Universal para la Atención Prenatal, Natal, la Niñez y la Adolescencia. Creación del Programa de Ahorro Universal para Niños, Niñas y Adolescentes", de la Unión Cívica Radical; "Creación de la Asignación Universal por Hijo, para menores de 18 años residentes en el país; Modificación de la Ley de Impuesto a las Ganancias, Ley 20.628 (texto ordenado por decreto 649/97 y sus modificatorias)", impulsado por el diputado Claudio Lozano; y "Ingreso Básico Familiar" presentado por el diputado Francisco De Narváez.

En tanto todas las prestaciones de la seguridad social son transferencias en efectivo o en especie de un grupo de la sociedad a otro, la búsqueda de posibles soluciones se enmarcó en los Programas de Transferencias Condicionadas como componentes del sistema de protección social pertenecientes a los regímenes no contributivos⁵. Estos programas, que se utilizaron a lo largo de la región latinoamericana con fines similares, se construyen con criterios de condicionalidad -metas que implican un cumplimiento relacionado con controles sanitarios o de asistencia a la escuela y que de no realizarse comprometen los pagos futuros- y de transferencia directa -. Esto es que en la ejecución no se usan grandes estructuras tradicionales, ni de verificación de condiciones ni de intermediación en el pago de cada una de las sumas.

Como distingue Straschnoy (2016), refiriendo a Cecchini y Maradiaga (2011), los programas de transferencias condicionadas de ingresos tienen objetivos a corto, mediano y largo plazo. A corto plazo, buscan que las familias logren superar el umbral de pobreza a partir de la percepción de un ingreso monetario. A mediano plazo, se pretende que la asistencia a servicios sanitarios y educativos le permitan a los niños, niñas y adolescentes, acumular capital humano y/o capacidades, lo cual se lograría a través de las condicionales. A largo plazo, se busca que estos, al volverse adultos y habiendo tenido mejores condiciones de vida debido a la transferencia de ingresos, puedan ingresar exitosamente en el mercado de trabajo, rompiendo así el círculo intergeneracional de la pobreza.

Asimismo, debe considerarse que Argentina poseía, a diferencia de otros países

5 La AUH surgió en un escenario donde predominaban tres programas de transferencias condicionadas: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el Plan Familias por la Inclusión Social, y el Seguro de Capacitación y Empleo (Díaz Langou, 2012).

latinoamericanos, una institucionalidad propia: la asignación familiar por hijo que tenía más de 50 años de vigencia, lo que determinó que fuera factible pensar en una política de extensión del sistema de asignaciones familiares para los niños que no estaban cubiertos por las razones que derivan de un mercado de trabajo precarizado, pensándola como un momento de transición hasta la instauración de un mercado de trabajo más inclusivo (Roca, 2010).

En virtud de los distintos proyectos de ley presentados, el jefe del bloque kirchnerista de diputados, en agosto de 2009, convocó a la discusión sobre los mismos a las comisiones de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, la de Trabajo, y la de Salud, para iniciar lo más pronto posible el debate sobre la universalización, en tanto era entendida como una medida prioritaria⁶. Esto contribuyó a que la necesidad de modificar el sistema de asignaciones familiares se convirtiera en un tema legítimo de interés y opinión pública, por tanto se puede afirmar que realmente era un problema "público" (Vázquez y Delaplace, 2011).

Siguiendo a Lo Vuolo (2010), el proceso que llevó a la institucionalización de la AUH, como ocurre con pocas acciones políticas en el país, partió del reclamo de movimientos sociales y de diversas organizaciones independientes que, durante la crisis de comienzos de la década de los 2000, fue protagonista de diversas acciones directas en defensa de propuestas de estas características que influyeron en los proyectos de ley presentados. Como afirma Roca, "experiencias como la del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) durante la crisis de principio de este siglo

o las discusiones sobre el

ingreso ciudadano a la niñez que se venían suscitando en ambientes académicos, fomentaron el debate político en torno a la Asignación Universal por Hijo hasta su institucionalización" (Roca, 2011, p. 30), siendo justamente los movimientos sociales y organizaciones independientes quienes introdujeron esta discusión en la escena pública, a partir de sus reclamos.

En julio de 2001, desde la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) se impulsó la creación del FRENAPO, que llevó adelante - pocos días antes del estallido de diciembre 2001- una consulta popular sobre la creación de tres instrumentos: un seguro de empleo y formación para cada jefe/a de hogar desocupado, una asignación universal por mes a cada hijo/a menor a 18 años, y una asignación para los mayores de 65 años que no percibieran jubilación ni pensión. Esta consulta popular obró de mecanismo de democracia directa sin intermediación del gobierno -poder ejecutivo y poder legislativo- ni de los partidos políticos, involucrando 17.425 mesas de votación en 597 localidades de todo el país y también con urnas en Barcelona, Vigo y Madrid, donde se manifestaron más de 3.000.000 personas. Esta situación significó un antecedente de relevancia para la creación de la AUH.

Al decir de Carballo González, "a esta Asignación por Hijo [...] se llega debido a un importante consenso social, explícitamente manifestado a partir del 2001 y de la notoria evolución de las políticas públicas en esta década" (Carballo González, 2010, p. 4). Esto se plasmó también en los considerandos del decreto de su creación, al decir que "existe consenso entre la comunidad y las instituciones sobre la urgencia en implementar medidas que permitan combatir la pobreza así como brindar apoyo y asistencia a las familias como núcleo de contención natural y bienestar de la socie-

6 Al respecto la presidenta Fernández de Kirchner había revelado semanas antes que de los 12.400.000 menores que viven en la Argentina, 2.860.713 niños, niñas y adolescentes no tenían ningún tipo de cobertura social (ni asignación familiar ni ningún plan social).

dad, mediante la adopción de medidas de alcance universal" (DNU 1602).

En tanto todos los proyectos de ley proponían una transferencia condicionada de ingresos, en cuanto a la evaluación de las opciones, se podría afirmar que todos proponían la misma solución con distintas características de focalización y financiamiento.

En referencia a la selección de las opciones de política pública, la AUH se implementó mediante el DNU 1602 emitido por el Poder Ejecutivo Nacional el 29/10/2009, que estableció la adición de este subsistema no contributivo al Régimen de Asignaciones Familiares, incorporándose entonces a lo normado por la ley N° 24.714. A pesar de haberse discutido los proyectos de ley antes referidos, se afirma en el propio decreto que se optó por un decreto de necesidad y urgencia como medida de carácter excepcional, debido a la particular naturaleza de la situación planteada y la premura para su resolución, lo que dificultaba seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción y promulgación de las leyes nacionales.

En cuanto a la factibilidad del programa, el primer obstáculo era el financiamiento, en tanto la medida que se proyectaba implicaba un desembolso de aproximadamente 6.900 millones de pesos al año, en el caso de que el subsidio se fijara en 135 pesos, que debía sumarse al presupuesto ya asignado para los planes de Desarrollo Social que estaban en curso, de 10.200 millones de pesos anuales. A esto se agregaba el hecho de que casi la mitad de los menores excluidos de toda cobertura no tenían documento nacional de identidad, por lo que su inclusión resultaba aún más compleja (Piqué, 2009).

Siguiendo a Etchichury (2013), el gobierno argentino recurrió a la asistencia del Banco Mundial a través un préstamo de

450 millones de dólares para financiar la implementación de la AUH, aunque representó sólo el 35% del desembolso inicial. En cuanto a su financiamiento, la AUH se financia con los recursos generales previstos en el artículo 18 de la ley 24.714, a los que se agregan los rendimientos anuales del Fondo de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino.

La AUH consiste en una transferencia monetaria no contributiva a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de hogares seleccionados por sus condiciones de vulnerabilidad (vinculadas a las causas fundamentales de insuficiencia de ingresos del hogar: precariedad de las inserciones laborales, desempeño en la economía informal, o desocupación), a la vez que, a través de los requisitos que exige, garantiza el acceso a la educación y a la salud de sus beneficiarios. La ANSES, como organismo encargado de la reglamentación, implementación, supervisión, control y pago de la prestación (art. 10 DNU 1602), mediante la Res. 393/2009 de fecha 18/11/2009 reglamentó la AUH.

En cuanto a la implementación, como puesta en práctica de las decisiones políticas donde acaba la política y empieza la administración (Harguindéguy, 2013), la AUH comenzó a funcionar de manera efectiva en el mes de noviembre de 2009, simultáneamente en todas las provincias, en la mayoría de las cuales fue acompañada por la firma de un convenio marco para la cesión de datos de planes y programas sociales provinciales, para asegurar la contemplación de las incompatibilidades establecidas en el decreto de la AUH.

Se utilizó un mecanismo altamente sistematizado y bancarizado, permitiendo que el monto de la asignación llegue de forma directa al titular del derecho, evitando intermediaciones y demoras en los tiempos de recepción (ANSES, 2012). La asignación se cobra mensualmente en un 80%

del monto previsto, y el 20% restante se retiene para ser abonado una vez al año a principios del período lectivo, contra la presentación de la Libreta de Seguridad Social. Comenzó a funcionar con un monto inicial de \$180, que se fue actualizando periódicamente.

Finalmente, en cuanto a la evaluación de esta política, tal y como refiere Mario (2014), desde la creación de la AUH se han hecho numerosos estudios que analizaron si la política pública “[...] efectivamente generó alguna modificación sobre el problema público inicialmente planteado” (Vázquez y Delaplace, 2011, p. 3). Se pueden distinguir los estudios prospectivos, realizados en los primeros meses de su implementación con técnicas de simulación sobre distintos indicadores de bienestar social (Agis et al., 2010; Bertranou, 2010; Bertranou y Maurizio, 2012; CIFRA 2010; Gasparini y Cruces, 2010; Lozano et al., 2009, entre otros), de los retrospectivos, efectuados en su mayoría a partir de los datos que provee el Instituto de Estadísticas y Censos en sus Encuestas Permanentes de Hogares (EPH)-, utilizando diseños cuantitativos, cualitativos y diseños mixtos (CENDA, 2010; Rofman y Oliveri, 2011; Bustos y Villafañe, 2011; Bustos, Trujillo y Villafañe, 2011; Garganta y Gasparini, 2012; Mario et al., 2013; Maurizio y Vázquez, 2012; Gasparini y Cruces, 2013; Fernández Banco y Alegre, 2013; Kliskberg y Novacovsky, 2015, entre otros).

Asimismo, se han efectuado evaluaciones de los efectos de esta política pública desde el propio sistema estatal dentro del Programa de Evaluación de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete (2011, 2012), del Observatorio de ANSES, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Trabajo, entre otros. Todos argumentan a favor de la AUH como paliativo de la vulnerabilidad.

PRINCIPALES ACTORES INVOLUCRADOS EN LA AUH

Para analizar las políticas públicas se ha introducido el término *polycynetwork* (redes de políticas públicas) (Jordana, 1995) a los efectos de reconocer que éstas surgen de la interacción entre actores públicos y privados, entendiendo que la administración no ha dejado de ser el actor jerárquico y dominante en la elaboración e implementación de las mismas. Ante la ausencia de un modelo preestablecido sobre cómo deberían ser las relaciones administración-sociedad, subyace la perspectiva de que las relaciones de que se trata pueden adoptar distintas modalidades desde lo que puede observarse en la realidad.

Jordana (1995) ha propuesto distintas dimensiones y variables para analizar las características de los *polycynetworks*, como el número de actores, el ámbito de actuación, las funciones básicas, la estructura de las relaciones entre actores, la estabilidad de las relaciones entre actores, el grado de institucionalización de la red, las reglas de conducta, la distribución del poder, y las estrategias de los actores.

Del análisis de las distintas dimensiones y de las observaciones de diversas combinaciones de las mismas en casos reales, han surgido propuestas tentativas de tipologías de *polycynetworks* que no obstante tienen como elemento común estar conformadas por “actores públicos y privados (instituciones, organizaciones, grupos, individuos) y de sus interacciones (...) dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales e inmateriales en un ámbito de política pública de interés común” (Héritier en Jordana, 1995, p. 507).

Para confeccionar la tipología de los *polycynetworks*, el número de actores que forma parte es una de las dimensiones más usadas, pudiendo visualizarse desde *polycynetworks* sólo integrados por agencias

estatales, a otros formados por pocas organizaciones de intereses, otros integrados por partidos políticos y casos en que hay un gran número de actores sociales.

Analizando la política pública elegida en el marco de la policynetwork, la AUH se constituyó en respuesta a la problemática detectada a partir del rol que cumplieron los movimientos sociales y las organizaciones independientes como defensores de propuestas como la seleccionada, base de los proyectos de ley que antecedieron el DNU 1602 que consagró la creación de la AUH, relacionándose así los actores civiles con los actores públicos, todo ello precipitado por las consecuencias de la crisis social del año 2001 y la incorporación de la dimensión social en la agenda pública como *ut supra* se expuso oportunamente.

La política pública seleccionada fue creada e instrumentada por el Poder Ejecutivo Nacional conforme sus atribuciones constitucionales del art. 99, inc. 3 de la Constitución Nacional (CN) que le permite dictar decretos, es decir emitir disposiciones legislativas en caso de necesidad y urgencia como en este caso. Asimismo, la implementación de la AUH no fue delegada, sino centralizada en la administración nacional por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Se evidencia un claro dominio del actor público en la aplicación de la AUH, aunque siempre en contacto con los actores de base.

Otro actor fue el Banco Mundial, quien otorgó un préstamo en dólares para el desembolso inicial y poder dar inicio al programa.

La implementación de la AUH fue llevada adelante por la ANSES, en tanto "[...] esta decisión se basó, en parte, en la notoria capacidad de gestión de este organismo y, en otra parte, en la disponibilidad de recursos en su interior producto de la privatización de las AFJP y la creación del Fondo

de Garantía de Sostenibilidad (FGS)" (Díaz Langou, 2012, p. 14). La ANSES fue creada en el año 1991 según Decreto 2741/91, como organismo descentralizado en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y tiene como facultades la administración de los fondos pertenecientes a los regímenes nacionales, tanto de jubilaciones como de pensiones, del personal en relación de dependencia y los trabajadores autónomos, y de subsidios y asignaciones familiares. Actúa en todo el territorio nacional a través de Unidades de Atención Integrales (UDAI) y Oficinas, Unidades Locales Transitorias (ULAT), Unidades Locales de Atención de Empresas (ULADE), Unidades de Atención Móviles (UDAM) y Terminales de Autoconsulta. La implementación de la AUH se concretó mediante las UDAI y las Oficinas.

Asimismo se creó un "Comité de Asesoramiento y una Mesa Interministerial" (Díaz Langou, Forteza y Potenza en Díaz Langou, 2012, p. 25), la Resolución 393/09 de la ANSES de noviembre de 2009, disponía, en su art. 26, "Invítase al Ministerio de Desarrollo Social, al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Educación y al Ministerio del Interior y a otros organismos con competencia en la materia, a conformar un Comité de Asesoramiento como unidad "ad hoc" dependiente de la Gerencia Secretaría General de la ANSES. Dicho Comité tendrá funciones de asesoramiento en los aspectos operativos de la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y entenderá en el análisis de la casuística que requiera evaluación interdisciplinaria, pudiendo asimismo formular recomendaciones al respecto al Director Ejecutivo".

Al mismo tiempo, la citada Resolución N° 393/09 de la ANSES menciona como actores a los profesionales del Ministerio de Desarrollo Social, las provincias, muni-

cipios y organismos públicos con los que formalizó convenios, la Gerencia de Diseño de Normas y Procesos de la ANSES, la Administración Federal de Ingresos Públicos para los cruces de información, la Gerencia de Finanzas de la ANSES y el Banco de la Nación Argentina.

Además, los establecimientos educativos y los profesionales de la salud matriculados que se desempeñasen en establecimientos de salud privados o públicos, nacionales, provinciales o municipales, se constituyeron en actores garantes del cumplimiento de las condicionalidades para el cobro de la asignación, en tanto los beneficiarios debían presentar las respectivas constancias relacionadas con las condicionalidades mencionadas, certificadas por estos actores.

Otro actor de importancia en esta política pública son las mujeres. Como refieren Kukurutz y Ruiz (2011), las mujeres madres son las principales destinatarias de la AUH, que intermedian entre los recursos del estado y los principales beneficiarios de estos dentro del hogar. De esta forma, "son ellas las que cumplen los requisitos, se movilizan para intermediar entre los subsidios estatales y los receptores en los hogares, convirtiéndose en el andamiaje institucional invisible, que sin remuneración ni reconocimiento de su carga familiar y laboral, constituyen a menudo la única puerta de entrada a la protección social" (Montaño y Milosavljevic, 2010, en Kukurutz y Ruiz, 2011, p. p. 19).

En la etapa de evaluación se incorporaron no sólo actores del sector gubernamental -Ministerios y Universidades-, sino también investigadores independientes y observatorios de investigación de la sociedad civil.

En el año 2015, frente a una nueva demanda de los movimientos sociales y los actores de la sociedad civil, un nuevo actor

público entró en escena: el Poder Legislativo Nacional que, según sus atribuciones constitucionales y reglas de sanción y promulgación de las leyes, sancionó la Ley Nacional N° 27.160 de movilidad del monto de todas las asignaciones que conforman el Régimen de Asignaciones Familiares conforme Ley Nacional N° 24.714, y la actualización de los rangos de ingresos del grupo familiar que determinan su cobro.

PRINCIPALES REGLAS DE JUEGO

El proceso de implementación de las políticas públicas se caracteriza por las interacciones entre los distintos actores que intervienen en ella. Las normas legislativas y reglamentarias contenidas en la política pública analizada constituyen, en relación a la implementación, un conjunto más o menos pertinente de reglas de juego que distribuyen las posiciones y los recursos de los diferentes actores involucrados en el "juego de la implementación" (Bardach, 1977).

Si bien en el proceso que llevó a la institucionalización de la AUH como política pública, los actores centrales cuyas estrategias fueron las dominantes fueron los movimientos sociales y diversas organizaciones independientes, quienes lograron instalar en el debate la universalización de las asignaciones familiares e influyeron luego en los proyectos de ley presentados (Lo Vuolo, 2010), fue el Estado Nacional, especialmente a través de la ANSES, el actor que impuso las reglas de juego en la política pública bajo análisis. Sin olvidar la importancia del Poder Ejecutivo Nacional quien, en sus facultades del art. 99 inc. 3 de la CN, instrumentó la decisión política de la creación de la AUH mediante el DNU 1602.

En este sentido, en las reglas de juego contenidas en la AUH, el actor clave es la ANSES, en tanto organismo encargado de la

reglamentación, implementación, supervisión, control y pago de la prestación (art. 10 DNU 1602). Así, a partir de las bases de datos del organismo y con la información que ésta debe receptor a través de los convenios con Provincias, Municipios y Organismos Públicos, debe liquidar y pagar la asignación. Igualmente pueden intervenir en esta etapa los profesionales del Ministerio de Desarrollo Social, quienes pueden realizar informes sociales al respecto (art. 6 Res. ANSES 393/09).

Como se mencionó anteriormente, la ANSES fue seleccionada como actor clave por contar con notoria capacidad de gestión y debido a la disponibilidad de recursos en su interior producto de la privatización de las AFJP y la creación del Fondo de Garantía de Sostenibilidad, lo que la colocaba en una posición de privilegio.

La Gerencia Diseño de Normas y Procesos de la ANSES debe coordinar cruces de información, en caso de que sea pertinente, con la Administración Federal de Ingresos Públicos, así como el relevamiento y evaluación de la información remitida por los distintos organismos nacionales, provinciales y municipales (art. 20 Res. ANSES 393/09). La Gerencia Finanzas, también dependiente de la ANSES, por su parte, es la encargada de elaborar el calendario de pagos correspondiente a la liquidación y pago de la Asignación, estableciendo como fecha de inicio de pago de esta prestación el primer día hábil de cada mes (art. 22 Res. ANSES 393/09).

El rol de agente pagador es asumido por el Banco de la Nación Argentina, como entidad bancaria dentro de la red de agentes pagadores de la ANSES (art. 23 Res. ANSES 393/09). En este aspecto, el Banco Nación cuenta, como recursos, con presencia a lo largo de todo el territorio nacional (sucursales), lo que resulta fundamental al considerar que la AUH es de alcance nacional y totalmente bancarizada. Esta bancariza-

ción en la metodología del pago produjo la financiarización de los beneficiarios, promoviendo su inclusión financiera y el crecimiento sostenido del mercado de créditos para el consumo, incrementando el consumo e impulsando el desarrollo de la economía local (Deloitte & Touche, 2011 en Chahbenderian, 2014). Como refiere la autora, si bien la reactivación de la economía argentina desde 2003 redundó en un aumento generalizado del consumo, este estuvo reforzado particularmente por las transferencias monetarias dirigidas a los sectores más vulnerables por parte del Estado nacional, como lo fue la AUH.

Otra de las reglas de juego de la AUH fue el "explícito interés y búsqueda de que las titulares del beneficio fueran las mujeres" (Goren, 2011, p. 8). Esta regla no sólo se materializó en el artículo 10 de la Resolución de ANSES N° 393/09, sino también en las palabras de uno de sus funcionarios que señaló que "se instruyó para que fueran las madres quienes recibieran la asignación ya que ellas lo gastarán en lo necesario" (Goren, 2011, p. 8).

Así, la AUH permite a las mujeres madres administrar un ingreso relativamente estable, lo que "ha dado lugar a nuevos comportamientos, nuevas planificaciones y nuevas instancias de construcción del bienestar familiar, y también a nuevas maneras de demandar y construir su cotidianeidad" (Kukurutz y Ruiz, 2011, p. 11), permitiéndoles pensarse desde un lugar diferente, negociar otros espacios familiares y proyectar trayectorias formativas. Si bien la AUH "sigue ubicando a la mujer en el lugar de madres y, como consecuencia de esto, responsables del cuidado y la reproducción familiar", esto "se tensiona con las maneras en que las mujeres, en su cotidianeidad, viven y ejercen nuevos derechos a partir de la percepción de la AUH" (Kukurutz y Ruiz, 2011, p. 13 y 14).

Debe señalarse, asimismo, la cooperación

de ANSES con los organismos nacionales, para lo cual se generó un Comité de Asesoramiento y una Mesa Interministerial entre ANSES, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y el Ministerio del Interior, cuyas articulaciones tuvieron sus ecos en las dependencias territoriales de estos organismos nacionales. "Fue así como, por ejemplo, las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) del MTEySS colaboraron con la carga de datos en algunas provincias" (Díaz Langou, 2012, p. 25).

Siguiendo a esta autora, aunque las provincias y municipios eran actores suministradores de información sobre los beneficiarios, no existieron espacios formales de coordinación institucional con la nación para la implementación de la AUH, sino que las articulaciones que se han establecido se centraron, esencialmente, en las gestiones para la implementación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. No obstante estos han sido los principales puntos de articulación del Estado nacional con los estados subnacionales, dado que el hecho de completar y presentar la Libreta recae sobre los titulares, las articulaciones establecidas intergubernamentalmente son más bien marginales.

Como sostiene Díaz Langou (2012), "la ausencia de espacios formales de diálogo interjurisdiccionales responde seguramente al hecho de que las provincias no cumplen un rol central en la implementación de la Asignación Universal por Hijo. Una vez establecido el contacto inicial, y firmado el convenio en 2009, la Nación (ANSES) no se ve obligada a coordinar nada con las provincias. Las articulaciones que se han plasmado, son más bien fruto de acuerdos informales o buena voluntad de las partes, y no responden a una necesidad crucial en la gestión de la intervención" (Díaz Lan-

gou, 2012, p. 25).

Sin embargo sí existieron espacios y reglas formales de coordinación intersectorial, que frecuentemente involucraron a los sectores de salud y educación de las provincias, que se dieron mayoritariamente para el lanzamiento de la Libreta, y se plasmaron en reuniones de coordinación. Igualmente existieron reglas y articulaciones informales con el Registro Civil, y se organizaron operativos en conjunto con ANSES en algunas provincias.

La AUH es una transferencia de ingresos que tiene como condiciones el cumplimiento anual de controles sanitarios, la observación de planes de vacunación obligatorios y la asistencia a establecimientos educativos públicos. A los efectos del seguimiento y control, se creó la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación (Resolución ANSES N° 132/10), que resume en un único instrumento la acreditación de diferentes requisitos implicados en la política en cuestión. Las Resoluciones de ANSES N° 132/10 y 113/11 reglamentan los requisitos y consecuencias de su falta de cumplimiento. El incumplimiento de los requisitos no sólo determina la imposibilidad de cobrar al inicio del período lectivo el 20% retenido mensualmente, sino que implica también la pérdida del beneficio a partir de ese momento.

Las autoridades del establecimiento escolar donde concurre el niño, niña o adolescente son responsables de certificar la condición de alumno regular al fin del ciclo lectivo anterior a la fecha de presentación de la libreta (art. 2, Res. ANSES N° 132/10). Por su parte, los controles sanitarios están a cargo de profesionales de la salud matriculados desempeñados en establecimientos de salud privados o públicos, nacionales, provinciales o municipales (art. 3, Res. ANSES N° 132/10), quienes deben certificarlos y asentar en la Libreta el cumplimiento del plan de vacunación.

La mencionada Libreta debe ser presentada ante las dependencias de ANSES desde el primer día hábil del mes de enero hasta el último día hábil del mes de diciembre de cada año, y junto a ella, la declaración jurada sobre la situación laboral del titular del cobro de la asignación. Al respecto, es el titular el responsable de relacionarse tanto con el establecimiento escolar como con el sanitario para completar la Libreta referida, y luego presentarla en ANSES. Por lo tanto, el rol de estas instituciones está supeditado a la demanda de los titulares.

Como sostiene Ayala Espino (1996), las principales reglas de juego están establecidas en las instituciones públicas y leyes económicas del Estado, que son reglas institucionales generales aplicables a todas las políticas públicas que hacen que determinadas modalidades de interacción entre actores sean independientes de la política pública en particular. En este sentido, una política pública nunca comienza desde cero y, por tanto, origina acciones y redes de acción de política pública completamente nuevas, sino que toda nueva política pública deberá integrarse en las estructuras organizacionales, procedimentales y relacionales entre actores preexistentes, lo que se asimila al concepto de *path-dependence* de los institucionalistas (Subirats, 2008).

Al respecto de la AUH, las reglas de juego institucionales establecidas como *path-dependence* y preexistentes a la implementación de esta política en particular, son principalmente las de funcionamiento de la ANSES, con su régimen de asignaciones familiares en funcionamiento, y las del Banco de la Nación Argentina.

En cuanto a la ANSES, cabe mencionar que no sólo preexistían sus reglas de funcionamiento sino también las bases de datos sobre las cuales se realizaron las liquidaciones. Empero, como refiere Díaz

Langou (2012), en varias provincias ante el lanzamiento de la AUH se manifestó la necesidad de incorporar nuevos recursos humanos adicionales, y con perfiles diferentes, en tanto el organismo estaba tradicionalmente encargado de tratar con un público compuesto por jubilados y trabajadores registrados (empleados o desempleados), perfil que cambió radicalmente con la AUH (madres y padres en una situación relativa de mayor vulnerabilidad social). No sólo se debió cambiar, al menos parcialmente, el perfil de personas a contratar para atención al público y redistribuir funciones entre el personal de las oficinas, sino también implicó una ampliación de los horarios de atención, debido a la mayor afluencia de personas, especialmente en los primeros meses, resultando cambios notorios en sí y comunes a todas las provincias.

En cuanto al Banco de la Nación Argentina, también la implementación de la AUH debió adaptarse a sus reglas de funcionamiento -horarios, sucursales, normas bancarias, etc.-, que no se vieron afectadas por la creación de la política pública referida.

Ante los cambios institucionales acontecidos en los últimos años del gobierno de Fernández de Kirchner, y debido a la demanda de los movimientos sociales y actores de la sociedad civil que veían la pérdida del poder adquisitivo del monto de la AUH ante los incrementos de la inflación, frente a los cuales la actualización del monto se realizaba una sola vez al año, es que se sancionó la Ley N° 27.160/2015 de movilidad del monto de todas las asignaciones familiares. En este sentido se puede decir que el Congreso Nacional agregó una nueva regla de juego a la política pública estudiada, con base en la situación real de los grupos-objetivo a los que se dirigía esta política pública y a la demanda de los actores referidos. Asimismo, en noviem-

bre de 2015 la ANSES también añadió una nueva regla de juego mediante la resolución N° 616/15, que estableció la aplicación de dicha movilidad en los pagos mensuales de marzo y septiembre, previendo así dos actualizaciones al año.

En 2016 el Poder Ejecutivo Nacional agregó otra regla de juego a través del decreto de necesidad y urgencia N° 593/16, incorporando a este beneficio a los hijos de contribuyentes del Régimen Simplificado de Tributación o Monotributo.

En tanto la AUH, como se mencionó más arriba citando a Lo Vuolo (2010), tuvo en cuenta los procesos sociales y políticos que derivaron en su institucionalización, así como la consideración de la situación de los beneficiarios al sancionar la ley de movilidad, su perspectiva es de "bottom-up" (Hjern y Hull, 1982) o ascendente en los términos de Harguindéguy (2013), lo que influye en las reglas de juego que se establecen y en la modificación de las mismas.

Al respecto, como afirma Goren (2011) citando a Zibbecchi (2010), la AUH siguió la línea "co-construcción" de la política social entre el Estado y las organizaciones sociales, instaurada a partir de la crisis de 2001. La autora refiere que se está "asistiendo a un nuevo cambio que implica dejar de concebir a la política social sin la participación de los "actores", que son tan relevantes como el propio Estado a la hora de planificar y ejecutar políticas sociales" (Goren, 2011, p. 4).

"Si bien la gestión de esta política es centralizada estatalmente, no puede negarse que esta ha sido debatida en múltiples ámbitos entre los que se encuentran las

iniciativas del FRENAPO (Frente Nacional contra la Pobreza), los debates parlamentarios, las discusiones mediáticas, etc" (Arias, 2011, p. 7), siendo el congreso, las legislaturas locales, los sindicatos y las organizaciones territoriales, instituciones de participación ciudadana a partir de las cuales se interactúa con el Estado.

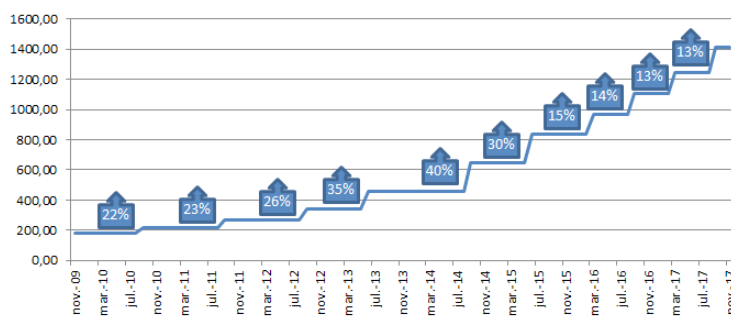
PRINCIPALES RESULTADOS DE LA AUH

Siguiendo a Niremberg et al (2005) en lo que respecta a los principales resultados, se realizará un análisis de información cuantitativa a partir de datos oficiales (ANSES) y de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial)).

En este sentido, se realizó un breve estudio longitudinal cuantitativo de carácter descriptivo con el fin de dar cuenta de los principales resultados de la política en lo que refiere a pobreza, indigencia y desigualdad, problemáticas a las cuales la AUH buscó hacer frente (Díaz Langou, 2012), de manera de completar el análisis de la AUH como política pública.

En lo que respecta al monto de la asignación universal se presenta seguidamente un gráfico mostrando su evolución y los respectivos porcentajes de aumento:

Gráfico N° 1: Evolución y porcentajes de aumento del monto mensual de AUH entre noviembre de 2009 y noviembre de



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES.

2017 Como se observa, hasta el año 2015 el monto de la asignación se actualizó una vez al año -en septiembre (2010, 2011, 2012, 2014) o en junio (2013, 2015)- y luego de la sanción de la ley de movilidad del monto de las asignaciones del Régimen de Asignaciones Familiares, en 2015 y en 2016 se realizaron dos actualizaciones, en marzo y en septiembre. Si se analiza la variación del monto entre puntas, éste ha aumentado casi 7 veces (de \$180 en sus comienzos a \$1412 en septiembre de 2017), aunque es de destacar que respecto de los aumentos de los últimos dos años en que se realizaron dos veces al año, los porcentajes de aumento fueron menores -incluso sumados- que los anuales en los períodos anteriores.

En cuanto a la cantidad de beneficiarios, el número pasó de 3.311.805 en noviembre de 2009 a 3.846.848 niños, niñas y adolescentes en mayo de 2017, último dato publicado por ANSES, implicando un aumento del 16%. Seguidamente se presenta la evolución de la cantidad de beneficiarios en números índices -para eliminar el componente cíclico de la serie- y la tendencia (con una función polinómica de grado 4) -Gráfico N° 2-.

Se observa un primer aumento de beneficiarios hasta junio 2011, luego un descenso

hasta junio 2013, de ahí un aumento hasta diciembre de dicho año, seguido de una baja hasta junio 2014, otro ciclo hasta mayo 2015 y, luego, un aumento que muestra una baja en febrero 2017. Desde ahí retoman los aumentos, aunque la tendencia es a la baja (como se ve en la proyección de la tendencia para los próximos 5 meses).

Gráfico N° 2: Evolución Cantidad de Beneficiarios (en números índices) entre noviembre de 2009 y mayo de 2017 y tendencia (polinómica de grado 4)

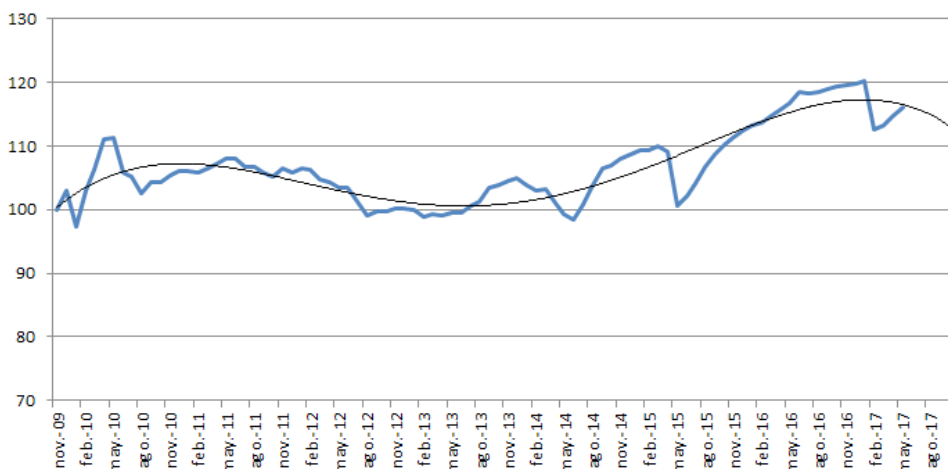
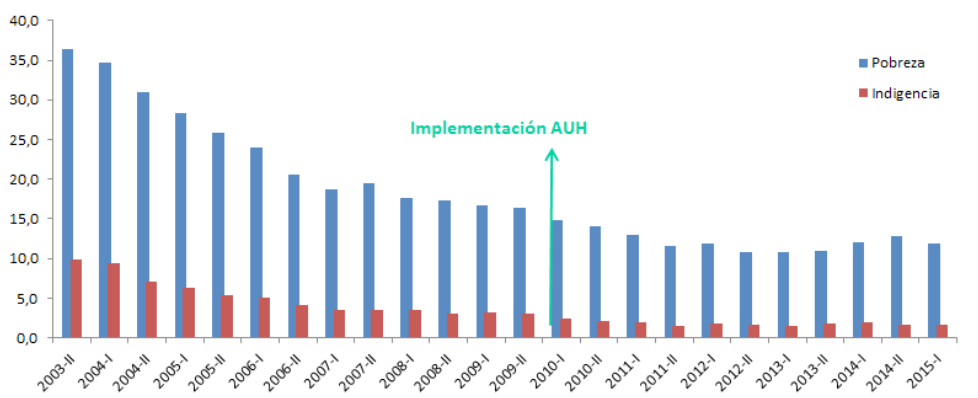


Gráfico N° 2: Evolución Cantidad de Beneficiarios (en números índices) entre noviembre de 2009 y mayo de 2017 y tendencia (polinómica de grado 4)

En tanto la AUH fue pensada como una política pública para atenuar la vulnerabilidad social y la exclusión⁷, se analizan seguidamente la evolución del porcentaje de pobres y de indigentes y la evolución del coeficiente de Gini –construido sobre la distribución del ingreso per cápita familiar– respectivamente en los Gráficos 3 y 4, indicando los valores de los dos primeros trimestres de cada año

Gráfico 3: Evolución Porcentaje de Pobres y Porcentaje de Indigentes⁸ entre 2do trimestre de 2003 y 1er trimestre de 2015

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

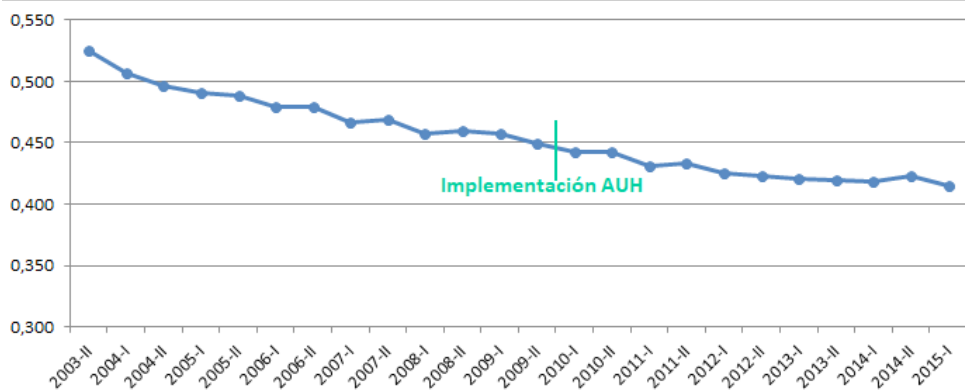


Como se puede observar, luego de un estancamiento de los porcentajes de pobres e indigentes y del coeficiente de Gini en los trimestres de 2008 y 2009 expuestos, después de la implementación de la AUH en el cuarto trimestre de 2009, se observa que

7 Con esta exposición de resultados en materia de pobreza y desigualdad, que como se indicara fueron las problemáticas a las cuales la AUH buscó paliar, no se procura inferir causalidad directa, en tanto “[...] una relación estadística por sí misma no puede, por lógica, implicar causalidad. Para aducir causalidad se debe acudir a consideraciones a priori o teóricas” (Gujarati, 2010, p. 20).

8 La metodología CEDLAS utiliza las líneas internacionales de pobreza (4 dólares por día a PPP de 2005) y de pobreza extrema o indigencia (1,9 dólares por día a PPP de 2011).

Gráfico 4: Evolución del Coeficiente de Gini entre 2do trimestre de 2003 y 1er trimestre de 2015



La metodología CEDLAS utiliza las líneas internacionales de pobreza (4 dólares por día a PPP de 2005) y de pobreza extrema o indigencia (1,9 dólares por día a PPP de 2011).
Fuente: Elaboración propia en base a datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial)

CONCLUSIONES

La Asignación Universal por Hijo, centro de las políticas sociales desarrolladas en Argentina para lograr avances en inclusión social y mejora de la equidad, ha sido ante, todo, una política pública que sirvió como instrumento para reconocer la ineficiencia de los mercados para asignar eficientemente los recursos y garantizar una distribución del ingreso socialmente justa.

A su vez, esta política pública ha contribuido a cambiar la concepción de la política social, adoptando un enfoque de derechos humanos y trascendiendo la mera satisfacción de necesidades, ratificando la universalidad de los derechos sociales, y permitiendo la adaptación del sistema de protección social a la realidad socio-económica actual, incluyendo así a los sectores más postergados al goce de un estándar básico de vida, de bienestar y de seguridad económica, tendiendo a la construcción de un Piso de Protección Social (PPS).

Se destacan, a partir del análisis presentado, dos cuestiones importantes. La primera de ellas, referida al consenso sobre

la exclusión como problema, inserto en la agenda pública del país, que experimentaba avances macroeconómicos al tiempo de verificarse una brecha considerable entre los indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad. La segunda cuestión es que el proceso que llevó a la institucionalización de la AUH partió del reclamo de movimientos sociales y de diversas organizaciones independientes, cuestión no común en las acciones políticas de la Argentina, configurándose una situación de bottom-up en la política pública, y que influyó en los proyectos de ley presentados.

Debe destacarse, igualmente, la importancia del path-dependence existente en el país en lo respectivo especialmente al régimen de asignaciones familiares anterior a la AUH.

Los dos grandes actores en el proceso de la AUH, los movimientos sociales y las organizaciones independientes, y el Estado Nacional, mostraron su centralidad en los distintos momentos del proceso. Los primeros estuvieron en el centro de la escena, tanto en la institucionalización del debate de la AUH como en la definición y redacción de los instrumentos para su

implementación, así como en la revisión de algunas reglas de juego a lo largo del transcurso de la vida de esta política pública. Esta cuestión se cristalizó, por ejemplo, en el impulso por la ley de movilidad del monto de las asignaciones familiares y en la inclusión de los hijos de contribuyentes del Régimen Simplificado de Tributación. El Estado Nacional, por su parte, fue protagonista preponderante en el momento de la implementación en sí, centralizando además la definición de las reglas de juego.

Otro actor destacado lo constituyen las mujeres, que intermedian entre los recursos del estado y los principales beneficiarios de éstos, los niños, niñas y adolescentes.

En cuanto a la problemática de pobreza e indigencia que llevó a la creación de la AUH, el monto de la asignación ha aumentado, entre puntas del análisis, prácticamente siete veces pero, no obstante, desde 2015 el monto de la asignación se actualizó dos veces por año. Los dos aumentos sumados no lograron superar los aumentos anuales de los períodos anteriores. Los resultados cuantitativos presentados reafirman los de diversas investigaciones previas en lo que refiere a pobreza, indigencia y desigualdad. Así, luego de la implementación de la AUH en el cuarto trimestre de 2009, se observa que los porcentajes de pobres y de indigentes, y el coeficiente de Gini, que se habían amesetado entre 2008 y 2009, retoman su tendencia a la baja. No obstante, vuelven a aumentar en los últimos periodos de la serie analizada.

Puede concluirse que, a pesar de que aún quedan avances por hacer en materia de inclusión social, a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo se han evidenciado disminuciones en los guarismos relacionados con pobreza, indigencia y desigualdad. Al mismo tiempo, se ha podido avanzar en una nueva conceptualización de política social y de protección social, así como en

la institucionalización real de la universalidad de los derechos sociales. En particular, del derecho a la seguridad social.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/088035050_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Agis, E., Cañete, C., y Panigo, D. (2010). El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina, disponible en www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf.
- ANSES (2009). Resolución N° 393. Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Reglamentación, B.O.: 10/12/2009.
- ANSES (2010). Resolución N° 132. Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Formalidades y Plazo, B.O.: 04/03/2010.
- ANSES (2011). Resolución N° 113. Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Formalidades y Plazo. Modificación Res. 132/10, B.O.: 20/03/2011.
- ANSES (2012). La asignación universal por hijo para la protección social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos.
- ANSES (2015). Resolución N° 616, B.O.: 23/11/2015.
- Arias, A. (2011). Editorial. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Año 1, N° 1. P. 5-8.
- Ayala Espino, J. (1996). *Mercado, elección pública e instituciones: Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México, DF, UNAM/Miguel Ángel Porrúa editores.
- Bardach, E. (1977). *Implementation game: what happens after the bill become a law*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Basualdo, E., Arceo, N., González, M., y Mendizábal, N. (2010). La asignación universal por hijo a un año de su implementación, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina-CIFRA-, Documento de trabajo, (7).
- Bertranou, F. (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires: OIT.
- Bertranou, F. y Maurizio, R. (2012). *Transferencias Monetarias para Niños y Adolescentes en Argentina: Características y Cobertura de un Sistema con Tres Componentes (No. 30)*, International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Bustos, J.M.y Villafañe, S. (2011). *Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo, Trabajo, Ocupación y Empleo*, 10.
- Bustos, J. M., Villafañe, S., y Trujillo, L. (2011). *Asignación Universal por Hijo: impacto en ingresos y mercado de trabajo*, Buenos Aires, Ponencia presentada en el II Congreso Anual

de AEDA.

- Carballo González, C. (2010). Asignación universal por hijo. Reflexiones y pautas de acción para programas dirigidos a asalariados rurales y pequeños agricultores familiares. XV Jornadas Nacionales de extensión rural y VII del Mercosur. Disponible en http://www.aader.org.ar/XV_Jornada/trabajos/espanol/Aportes_teoricos/Ensayos/Trabajo%2041%20Completo.pdf
- CENDA (Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino) (2010). La anatomía del nuevo patrón del crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010. Buenos Aires, Cara o Ceca.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), Panorama Social de América Latina, Chile.
- Chahbenderian, F. (2014). Reflexiones en torno a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y los Créditos al Consumo. En De Sena, A. Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales. 1a ed.. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora. P. 187-220.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2013). Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente (No. 142), Documento de Trabajo.
- Decreto N° 1602/09 P. E.N., B.O.: 29/10/2009.
- Decreto N° 593/16 P.E.N., B.O.: 15/04/2016.
- DeLeón, P. (1999). The stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?. En Paul Sabatier (Ed.), Theories of Policy Process, Boulder, Col., Westview Press, 1999.
- Díaz Langou, G. (2012). La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales. Buenos Aires, Cippec.
- Etchichury, H. J. (2013). El Banco Mundial y las políticas sociales argentinas: la Asignación Universal por Hijo desde una perspectiva de derechos humanos. Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja", VII, 11, 57-74.
- Fernández Blanco, A. y Alegre, P. (2013). La Asignación Universal por Hijo y su impacto en el bienestar de los hogares del Partido de General Pueyrredón. Un aporte a la discusión del piso de protección social en Argentina. Ponencia presentada en el 11° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.
- Fernández, A. L., Gallo, M. E., González, M. L., y Sacavini, M. (2010). La asignación universal por hijo. El régimen de asignaciones familiares frente a la fragmentación del mercado de trabajo. Ponencia presentada en el 11° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.
- Garganta, S. y Gasparini, L. (2012). El impacto de un programa social sobre la informalidad laboral: el

- caso de la AUH en Argentina (No. 133). Documento de Trabajo.
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). *Las Asignaciones Universales por Hijo: impacto, discusión y alternativas*. Documentos de Trabajo del CEDLAS.
- Goren, N. (2011). *La Asignación Universal por Hijo. ¿ Conquista de nuevos derechos? ¿ Viejas o nuevas identidades femeninas?.* Presentado en el X Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, agosto, Buenos Aires, disponible en https://www.aset.org.ar/congresos/10/ponencias/p14_Goren.pdf
- Gujarati, D. N. (2010). *Econometría*. McGraw-Hill, New York
- Harguindéguy, J. B. (2013). *Análisis de políticas Públicas*. Madrid, Tecnos
- Jordana, J. (1995). *El análisis de los policynetworks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?.* Gestión y análisis de políticas públicas, 3, 77-89.
- Kliksberg, B. y Novacovsky, I. (2015). *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia: aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Kukurutz, A., & Ruiz, D. (2011). *Evolución de los ingresos femeninos: Impacto y consecuencias de la Asignación Universal por Hijo*. Presentado en el X Congreso Nacional de Estudios del trabajo, agosto, Buenos Aires, disponible en https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/5235280/14_Kukurutz_Ruiz.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1557752627&Signature=2V86zFA6pRUQbjjxkDOfOH9AJTM%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DEvolucion_de_Los_ingresos_femeninos_impa.pdf
- Ley 24.714 Régimen de Asignaciones Familiares, B.O.: 18/10/1996.
- Ley 27.160 Asignaciones Familiares. Movilidad, B.O.: 16/07/2015.
- Lo Vuolo, R. (2010). *Ciclo de conferencias "La Asignación Universal por Hijo"* organizadas por la Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación Mutual Israelita Argentina AMIA, Presentación. Buenos Aires, Argentina.
- Lozano, C., Raffo, T. y Rameri, A. (2009). *¿Universalización o ampliación restrictiva de la cobertura?.* Instituto de Estudios y Formación, CTA, Buenos Aires.
- Mario, A. (2015). *La Asignación Universal por Hijo en Argentina a un lustro de su implementación: ¿Cuánto se pueden mejorar las condiciones de vida actuando sobre el sistema de asignaciones familiares?.* Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 15 (24).
- Mario, A., Rosa, P. y García, A. (2013). *Políticas Sociales y Mercado de Trabajo en Argentina: el Efecto de la AUH en la Informalidad Laboral*. Documentos y Aportes en

Administración Pública y Gestión Estatal, 21.

Mutual Israelita Argentina AMIA. Buenos Aires, Argentina.

- Maurizio, R. y Vázquez, G. (2012). The impacts of a child allowance program on the behavior of adults in the labor market. The case of Argentina. Ponencia presentada en las 9nas Jornadas sobre Mercado de Trabajo y Equidad en Argentina, Buenos Aires.
- Niremberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2005). Evaluar para la transformación. Innovación de evaluación de programas y proyectos sociales. Buenos Aires, Paidós.
- Parsons, W. (2013), Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México, FLACSO.
- Pautassi, L. C., Straschnoy, M. y Arcidiácono, P. (2013). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. Santiago de Chile, CEPAL
- Piqué, M. (2009). Un plan para que discuta el Congreso. Página 12, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-130075-2009-08-16.html>
- Roca, E. (2010). La Asignación Universal por Hijo frente a un ingreso ciudadano en la niñez. Ciclo de conferencias "La Asignación Universal por Hijo" organizadas por la Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación
- Roca, E. (2011). Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares. Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social. Año 1, N° 1. P. 29-43.
- Rofman, R. y Oliveri, M. L. (2011). La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores. Buenos Aires, Banco Mundial.
- Sepúlveda, M. (2014). De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina. Serie Políticas Sociales N° 189. Santiago de Chile, CEPAL
- Straschnoy, M. (2016). Las condicionalidades de la Asignación Universal por Hijo. Un análisis desde el enfoque de derecho y las capacidades estatales. Revista Administración Pública y Sociedad, 2, 60-78.
- Subirats, J. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Madrid, Ariel, Cap. 9.
- Suteba (2013). 29 DE OCTUBRE: ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO. Disponible en <https://www.suteba.org.ar/29-de-octubre-asignacion-universal-por-hijo-11297.html>
- Vázquez, D. y Delaplace, D. (2011). Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción. Revista internacional de derechos humanos: SUR, (8) 14, p. 35-65.



RESEÑAS DE LIBROS

Ferreya, Silvana (2018) *El peronismo denunciado. Antiperonismo, corrupción y comisiones investigadoras durante el golpe de 1955*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Grupo Editor Universitario; Mar del Plata, Eudem. Editorial de la Universidad Nacional de mar del Plata, 2018. Pp. 118.

Por Martina Ferro Piérola¹

Al realizar un sondeo generalizado de estudios sobre peronismo podríamos advertir que constituye en la actualidad uno de los campos de conocimientos más investigados en Argentina. Sin embargo, una de las sub áreas menos desarrolladas ha sido el de la conformación del antiperonismo en Argentina. Resulta entonces curioso ahondar en el por qué de este fenómeno. El peronismo denunciado. Antiperonismo, corrupción y comisiones investigadoras durante el golpe de 1955 constituye un aporte central en esa dirección. La misma es una de las obras que forman parte de la colección dirigida por Gustavo Nicolás Contreras La Argentina Peronista. Política, sindicalismo, cultura, cuya autora es Silvana Ferreyra, Doctora en Historia e investigadora adjunta de CONICET.

Este libro, que puede concebirse como un nexo entre la investigación académica y la historia de divulgación, entre pasado y presente, constituye una contribución insoslayable a los estudios de historia política, resultado de años de una rigurosa investigación. En diálogo con los aportes teóricos y empíricos provenientes del campo sobre el peronismo y los populismos, la justicia transicional, la nueva historia sobre la corrupción política

¹ Profesora y Licenciada en Ciencias Sociales (Universidad Autónoma de Entre Ríos)

o el consenso social en la dictadura y a través de un exhaustivo y riguroso trabajo de archivo, la autora consigue mostrar con claridad en qué medida la acción desperonizadora logró instalar una estructura conceptual que ligó peronismo y corrupción en la imaginación política de una parte de la sociedad.

Explora a lo largo de sus páginas el proyecto "desperonizador" que tuvo como objeto principal la eliminación del peronismo como identidad política a partir de dos facetas: una represiva y otra pedagógica. En este sentido, Silvana Ferreyra realiza este estudio a la luz de la trayectoria de un instrumento de gobierno como fue la Comisión Nacional de Investigaciones para evidenciar el uso político múltiple de las denuncias de corrupción y de supuestas irregularidades en el manejo de la cosa pública. Las mismas, aunque no formaron parte del poder judicial, se autoatribuyeron la tarea de "hacer justicia".

La obra, estructurada en cuatro partes, propone un primer capítulo en el que inscribe su trabajo en el campo de conocimiento actual, realizando un racconto de interpretaciones vigentes acerca del binomio peronismo-antiperonismo a la luz de la historiografía en particular y de las ciencias sociales en general, para detenerse posteriormente en los estudios sobre la identidad antiperonista y ratificando la existencia no ya de un antiperonismo sino más bien de varios antiperonismos -con sus matices y particularidades- y resultado de las distintas coyunturas históricas. En un segundo capítulo, propone un análisis minucioso de las comisiones investigadoras a través de una recopilación de datos valiosos y cuantificables: cantidad, número de integrantes, funcionamiento, etc. evidenciando la participación civil del golpe de estado así como también destacando que estas comisiones no

fueron un fenómeno nuevo- aparece un fenómeno similar durante el yrigoyenismo o también durante el gobierno de Frondizi- pero que tuvieron como aporte novedoso la amplitud de capacidades otorgadas y la extensión hacia la sociedad civil. Ante la pregunta de qué dejaron las comisiones asume una interpretación que entrecruza justicia y política y castigo y pacificación en los procesos impulsados por estas comisiones, siendo indagadas a la luz de, tal como sostiene la autora, los conflictos propios de cualquier proceso judicial vinculado a la transición entre distintos regímenes.

En el capítulo tres, Ferreyra analiza en profundidad uno de los ejes centrales del libro que es cómo la idea de acusaciones de corrupción circula en el imaginario político entre peronistas y antiperonistas. Para ello, se detiene en caracterizar las acusaciones que desplegaron las comisiones investigadoras, utilizando la noción de corrupción en clave histórica y analítica para evidenciar cómo la acusación de corrupción emerge en el imaginario político del momento como un tópico en el que se condensaron los significados que circularon por las comisiones. En este marco realiza una reflexión sobre la coexistencia de sentidos sobre el concepto y sus usos políticos, cimentando ciertos estereotipos sobre corrupción que se inscribieron en el imaginario político cercano al antiperonismo y que tiene anclaje en la actualidad, tal como describe en relación a la CONADEP.

El último capítulo lo dedica a analizar el fenómeno desde una historia desde abajo: recuperando historia de denuncias entre compañeros de trabajo, de escuelas y vecinos, con el objeto de conocer las voces de los "atemorizados" por el proceso en cuestión por la sugerente radicalidad como así también en aquellos que solicitaban más avances del mismo. De

este modo, este capítulo da cuenta de que el proyecto desperonizador en su faceta pedagógica significó una proliferación en distintos "niveles de poder" de ámbitos de sociabilidad, fenómeno que puede leerse -tal como sostiene la autora- como un intento de recomposición del orden social que el peronismo alteró.

Mediante un lenguaje ágil pero no por eso menos riguroso, la fuerza de El peronismo denunciado reside en que -además de constituirse como una investigación con un interesante andamiaje teórico y empírico- nos invita, quizás tangencialmente pero con un fuerte sustento, a una doble interpelación: por un lado hacia el oficio de los y las historiadores/as, inscribiendo a las fuentes y los archivos como constructos de poder en nuestro oficio, y, por lo tanto, como una apuesta que recupere el horizonte político de la profesión. Y por el otro, nos propone situar históricamente "viejas preguntas" e imaginarios políticos de hace setenta años actuando hoy como resonantes y posibilitadores para pensar la política actual: sin ir más lejos, por qué no pensar en fenómenos de usos políticos de la acusación de corrupción como el denominado law fare que está aconteciendo en toda América Latina hacia figuras y liderazgos políticos con fuerte acervo popular.

Recibido: 10 de abril de 2019

Aceptado: 10 de mayo de 2019

Adrián Ascolani y Miguel Catalá (2017). *Humberto Volando. El líder agrario. Argentina 1964-1996*. Buenos Aires, Ediciones CICCUS. 336 pp. ISBN 978-987-693-725-2

Por Néstor Serfaty

El libro de los historiadores Adrián Ascolani y Miguel Catalá, *Humberto Volando. El líder agrario. Argentina 1964-1996*, es resultado de un proyecto encomendado por la Fundación Humberto Volando, cuya investigación se desarrolló en el marco de actividades de transferencia promovido por el CONICET. La obra rescata la trayectoria gremial de quien fuera presidente de la Federación Agraria Argentina (FAA) entre 1971 y 1996.

A pesar del título y de su origen delegativo, el libro dista mucho de ser un panegírico. Sus autores logran a partir del ideario y el accionar de Volando y la FAA, presentar un interesante estudio del agro argentino desde mediados de la década del 60 hasta los 90s. Para reconstruir pormenorizadamente tres décadas de historia gremial los autores utilizaron como principal fuente el periódico *La Tierra*, órgano oficial de la FAA e instrumento esencial para la difusión de las ideas sostenidas por esta organización.

El libro conceptualmente hibrida elementos de la sociología rural y de la historia agraria y está narrado como una biografía histórica. Este recuperado género historiográfico posibilita establecer una relación dialéctica y permanente entre el personaje biografiado y el medio. Al respecto Jacques Le Goff (1989) se pregunta: "¿No es el individuo inevitablemente miembro de un grupo y la biografía, el estudio de los individuos,

el indispensable complemento para el análisis de las estructuras sociales y del comportamiento colectivo?"¹.

La obra está brevemente prologada por el Presidente de la Fundación Humberto Volando, Mario González, y tiene un prefacio del exgobernador de Santa Fe, Antonio Bonfatti. El libro está dividido en una introducción, seis capítulos y un cierre en donde se resumen los puntos principales del texto. Los capítulos están organizados siguiendo un estricto orden cronológicamente siguiendo el derrotero de Volando al frente de la FAA. Los periodos históricos de cada capítulo están delimitados por cambios en la política nacional que tuvieron consecuencias inmediatas en las políticas hacia el agro.

En el Capítulo I, denominado "El Dirigente Nacional", exploran los inicios gremiales de Volando en la FAA y como vicepresidente de la Corporación de Productores de Carnes (CAP) durante el gobierno de Illia. Consideran que desde una época temprana de su vida pública, Volando había moldeado gran parte del ideario que lo acompañaría por el resto de su carrera: la necesidad de una reforma agraria integral, la defensa del cooperativismo y el papel regulador del Estado. No siendo objetivo de este libro ahondar en el tratamiento biográfico de cuestiones de índole personal, dedican un solo párrafo del libro (p. 20-21) a aspectos de la vida privada de Volando.

El Capítulo II, titulado "Crítica política y consolidación del liderazgo", comienza con la puesta en vigencia durante el gobierno de facto de Onganía de la ley N° 17.253 (1967), conocida como Ley Raggio. La misma ponía fin a las prórrogas de los contratos de arrendamientos y tuvo como consecuencia el desalojo de más

1 En Le Goff, J. (1989). *After Annales: The Life as History*. *Times Literary Supplement*, 4589, 394, 405.

de 100 mil productores arrendatarios. El chacarero arrendatario, base social histórica de la FAA, era para fines de los 60 un sujeto agrario en extinción en la Pampa Húmeda. El acceso a la tierra, en primer lugar, y los desalojos masivos a partir de la Ley Raggio, habían disminuido la proporción de arrendatarios dentro de la estructura agraria y de la FAA. Cabe añadir que, el mayor peso que tuvieron los propietarios dentro de la Federación Agraria modificó el orden de prioridades de las reivindicaciones. Aunque la subdivisión de tierras siguió estando en la agenda gremial, sobre todo en la de Volando, otras cuestiones como la comercialización -factor clave para la rentabilidad de los productores- comenzaron a tener mayor preponderancia. A su vez la reducción del peso societaria de los arrendatarios modificó la estrategia institucional de la FAA respecto de otras entidades corporativas del agro, cuyos miembros no presentaban dificultades de acceso a la tierra, permitiendo que sus posiciones sobre ciertos puntos se acercaran en coyunturas específicas.

Se señala que las medidas regresivas enmarcadas en el plan económico dirigido por el ministro Krieger Vasena posicionaron a la FAA como opositora a la Revolución Argentina. Frente al liberalismo económico y el autoritarismo del gobierno nacional, la figura de Volando fue creciente dentro del gremialismo agrario. En medio de la escalada de la conflictividad social, que marco el final de la década, el discurso de Volando invocaba el concepto de armonización social que la Encíclica *Popularum Progressio* de Pablo VI promovía. Dentro de este panorama Volando proponía: la necesidad de un Estado interventor que frenara los excesos del mercado, una defensa de los intereses nacionales frente a acuerdos de comercio exterior lesivos, modificar

el sistema impositivo y una protección e impulso del cooperativismo como tercera opción superadora del capitalismo y el comunismo.

El Capítulo III, "Liderazgo en la protesta agraria", se centra en la actividad de Volando y la FAA desde el gobierno de facto de Lanusse hasta el golpe de 1976 pasando por los gobiernos peronistas. Durante ese periodo Volando asumiría la presidencia de la FAA, llevando como bandera reivindicaciones históricas de la FAA (tenencia de la tierra, cooperativismo, reforma tributaria, acceso al crédito, precios sostén) que junto con otras de carácter no económico (salud, educación) componían su idea de reforma agraria integral. Durante este lapso el discurso socialdemócrata sostenido por Volando fue adoptado como línea editorial en La Tierra. Tanto el nombramiento de Di Rocco -presidente de la FAA- como Ministro de Agricultura y Ganadería en 1971, como la asunción del justicialismo luego de las elecciones del 1973 generaron en la FAA expectativas en cuanto a la posibilidad de concretar acuerdos y poder intervenir en la planificación de políticas agrarias inclusivas y de desarrollo. Sin embargo, no hubo respuestas favorables a los problemas estructurales que sufría el campo. La situación se vio agravada por un contexto internacional recesivo y por la crisis económica y política local profundizada a partir de junio de 1975 con las medidas del tándem Rodrigo-Zinn al frente del Ministerio de Economía. Según los autores los reclamos de las entidades agropecuarias se enfocaron en lo se convertiría en una constante: la apropiación por parte del Estado de una parte considerable de la renta agraria a través del sistema tributario.

En el capítulo IV, titulado "Resistencia y oposición a la dictadura", los autores se centran en describir la posición que toma

la FAA frente a la dictadura (1976-1983). Advierten que enfrentar a la dictadura no estaba en la naturaleza ni en los planes de la FAA. A pesar de ello, Volando y la FAA transgredieron constantemente la "pausa gremial", reclamando sobre las políticas neoliberales, el desmantelamiento de los entes reguladores y la especulación financiera. Volando ofrecía la doctrina y las instituciones cooperativistas como modelo alternativo al capitalismo individualista. Afirman los autores que lo que mantuvo a salvo a los dirigentes de la FAA de ser víctimas del terrorismo de Estado fue el carácter "reformista de la entidad, respetuosa del orden y sin vinculaciones con las ideas u organizaciones consideradas subversivas por el gobierno" (p. 181).

El Capítulo V, "Democracia y Concertación", está circunscripto temporalmente a la presidencia de Alfonsín (1983-1989). Ascolani-Catalá subdividen a este periodo en tres fases: inicialmente la FAA apoya al gobierno radical buscando fortalecer la institucionalidad democrática, entendiendo que se iba a necesitar tiempo para mejorar la desastrosa situación socio-económica heredada; una segunda fase en la cual el nivel de conflictividad agraria iría en aumento ante la ausencia de una política sectorial integral y transformativa; y una última fase, abiertamente contenciosa en una coyuntura de profundo deterioro de la economía nacional. En este periodo, Volando haría hincapié en los perjuicios que ocasiona la concentración geográfica y de capitales, y denunciara los privilegios que desde la dictadura disfrutaba el capital foráneo. Volando integrara a su discurso la idea de la existencia de un establishment económico que incide en las decisiones en los diferentes gobiernos en pos de promover la economía de mercado. A su vez en el texto se remarca la apertura de la FAA a relacionarse con actores campesinos de zonas marginales extrapampeanas,

como fue el caso de los productores rurales de Santiago del Estero.

El último capítulo, "Oposición al modelo neoliberal", comprende desde la asunción de Menem en 1989 hasta la renuncia de Volando a la conducción de la FAA en 1996. Los autores se centran en reconstruir la reacción de la FAA ante las políticas económicas neoliberales del gobierno de Menem. Las manifestaciones de la FAA comenzaron a cobrar fuerza en 1991 y tuvieron carácter multisectorial en varias oportunidades. El quebranto de miles de productores en un contexto de ajuste fiscal y de disolución de organismos reguladores del Estado fue el marco en el que transcurrieron los últimos años de Volando al frente de la FAA.

A lo largo del texto los autores se encargan de refutar una hipótesis que circula en la historiografía especializada según la cual la FAA es caracterizada como una organización de ideología liberal –incluso golpista– equiparándola con las ruralistas (CRA, SRA). Argumentan destacando el papel democrático, reformista, nacional y popular que caracterizó a la FAA durante el periodo en estudio. Advierten que las alianzas coyunturales en defensa de algunos intereses básicos comunes frente a las políticas estatales no significó una mimesis de la FAA con las entidades ruralistas.

Al resumir su relación con otras entidades del campo, Volando afirma que: "la Sociedad Rural Argentina, siempre fue oficialista, tanto con gobiernos civiles como militares. Nunca acompañó ninguna protesta" (p. 306). Respecto de Confederaciones Rurales Argentinas refiere: "Es una entidad impredecible. Muchos de sus asociados tienen criterios parecidos a los nuestros, pero sus dirigentes, mientras más ascienden en sus cargos, más se identifican con los postulados de la SRA" (p. 316).

Mientras que para Volando Coninagro era la entidad más afín a FAA ya que ambas eran las representantes del subsector más desprotegido del agro argentino, pero que sus posturas se habían empezado a diferenciar en respuesta a las políticas implementadas por Menem-Cavallo.

El libro logra con creces el objetivo de los autores de "...dar cuenta de la lucha gremial de un hombre que condensaba en sus propuestas el pensamiento y la labor colectiva de una organización de productores agropecuarios directos" (p.25). La rigurosa reconstrucción realizada a partir de fuentes primarias le otorga a la narrativa la densidad empírica necesaria para comprender las acciones de Volando y la FAA en su contexto histórico. Los autores logran mantener un diálogo continuo entre acontecimiento y estructura, entre Volando y el sujeto social más amplio que encarnaba en su figura. Nos encontramos, sin duda, ante un libro que se convertirá en referencia para posteriores trabajos sobre la FAA y el corporativismo agrario en general.

Recibido: 10 de abril de 2019

Aceptado: 10 de mayo de 2019

Domingo Felipe Cavallo y Sonia Cavallo Runde (2018). *Historia Económica de la Argentina*. Buenos Aires, El Ateneo (492 páginas)

Por Leandro Rodríguez

El tándem Cavallo/Cavallo, padre e hija, nos ofrecen una nueva síntesis de la historia económica argentina, con un recorte temporal bastante generoso: desde la colonia hasta el fin del kirchnerismo. El texto fue escrito originalmente para los lectores de habla inglesa (2017), su versión en castellano es una traducción posterior de Jorge Di Gregorio, revisada por los autores, con algunos cambios en tablas y gráficos de los capítulos finales, motivado en las nuevas series de las Cuentas Nacionales. Con el libro, los autores se proponen la noble tarea de ayudar no sólo "a nuestra gente", sino también a los "ciudadanos del mundo", que miran el caso argentino (pág. 23).

La obra se divide en seis partes y diecisiete capítulos, los primeros 13 –se aclara en el Prefacio (aunque en rigor son los primeros 12)– escritos por Sonia Cavallo Runde, y los capítulos 14 (13 en realidad) a 17, por Domingo Cavallo¹. Esta división del trabajo no se propone, en apariencia, por razones de conocimiento y eficiencia, sino más bien debido a la necesidad de eximir a Sonia Cavallo Runde del relato de los hechos más cercanos (desde los 90'), cuya redacción es "responsabilidad exclusiva" de Cavallo padre, como indican en la Introducción (pág. 27). De allí su redacción en primera persona del singular. Domingo Felipe es protagonista de esa historia, y se comprende su disposición a contarla en

¹ Existe un error en el Prefacio, el texto escrito en primera persona por Cavallo padre comienza en el capítulo 13.

términos personales.

Ninguno de los autores es especialista en historia económica, ni se ha dedicado con asiduidad a la investigación histórica, por lo que el texto constituye una mirada singular de ciertos hechos y procesos que –entienden– han marcado el devenir nacional. Debido a ello, cabe presumir, los autores no asumen la tediosa tarea de poner en discusión sus propias interpretaciones con los textos de historiadores reconocidos que han abordado los diversos momentos recorridos en la obra, con excepción de algunos trabajos que forman parte del mismo club ideológico. Della Paolera, Cortés Conde, De Pablo, Ferreres, ..., son las citas que pueblan el texto. No se encontrarán referencias a Jorge Gelman, Juan Carlos Garavaglia, Mario Rapoport, Aldo Ferrer, Eduardo Basualdo, Jorge Schvarzer, Claudio Belini, Marcelo Rougier, etc., etc., etc.

El contenido de la obra está pensado desde un tópico habitual de la economía ortodoxa. La contraposición entre dos estrategias de desarrollo opuestas: la estrategia estado-céntrica (para usar la expresión de Oscar Oszlak), identificada por los autores como "estatismo aislacionista", que deriva –según su postura– en ineficiencia, estancamiento y corrupción; y la estrategia mercado-céntrica, de flexibilización, desregulación, apertura comercial y financiera y limitación del gasto público, a lo que sigue la secuela de productividad, crecimiento y transparencia. Con esos lentes, miran el devenir histórico nacional, desde una periodización curiosa. Tras la debacle del poder peninsular, sostienen en la Parte I del texto, aún antes de las guerras independentistas, las provincias unidas adoptan prácticas de librecambio, que trae riqueza y "desarrollo humano"..., del cual, sin embargo, se beneficia principalmente Buenos Aires, puesto que mantiene el monopolio portuario en desmedro del

resto de las provincias. Las tensiones internas y externas que ello provoca, y el incumplimiento de los compromisos asumidos con la Baring Brothers (1827), impiden un mejor aprovechamiento de las oportunidades comerciales y financieras, el antiguo virreinato platense se desmiembra, y el país termina dividido tras la caída de Rosas. A partir de la década de 1850 (la Parte II del Libro), las elites políticas comprenden la necesidad de adoptar la buena senda de la integración al mundo, expresado en el dictado de la Constitución liberal de 1853 y la regularización del crédito Baring Brothers por Buenos Aires. Con la victoria de Mitre en la batalla de Pavón (que los autores, seguramente por error, ubican en 1862) y el proceso de organización nacional, se abre una etapa de apertura comercial y financiera, en la que predomina –no sin dificultades– la ortodoxia fiscal y monetaria, que deviene en la “Edad de Oro” del capitalismo nacional (1870–1913) (pág. 92). En toda la obra, los autores rinden el debido tributo a esta etapa, como ejemplo de prosperidad y “desarrollo humano” en la primera globalización, sin perjuicio de reconocer las diversas crisis (1876, 1890, 1914), y los conflictos políticos y sociales. Lamentablemente, no reparan en los aspectos cuestionables que se han señalado sobre tal período en cuanto al cambio estructural, la dependencia externa y la distribución del ingreso, es decir, en términos de desarrollo. Tampoco destacan las condiciones muy específicas que posibilitaron el crecimiento de la Argentina en aquellos años, tema central por eso de que los procesos históricos son irreversibles, como indica Celso Furtado. Pues bien, continuando con el hilo del texto, Cavallo/Cavallo señalan –Parte III– que en el período entreguerras la economía argentina enfrenta severos shocks externos. Tras el primer conflicto bélico mundial, se logra volver rápidamente a

la normalidad, aunque en el gobierno de Irigoyen se advierte el germen de políticas “de corte nacionalista” (pág. 148), que los autores juzgan negativas. Pasados los años 20’, con la gran depresión global de la década siguiente, fue necesario aplicar una serie de medidas de intervención que eviten la deflación y la recesión, lo que se hace bajo la inteligente orientación de Pinedo-Prebisch. Sin embargo, las cosas habrían de cambiar de modo sustantivo desde el golpe militar del 43’ y, muy particularmente, a partir del advenimiento del peronismo. En la Parte IV del texto, los autores trabajan el lapso 1945–1990, que unifican bajo el rótulo “Cuarenta y cinco años de inestabilidad política y económica”. En ese período, sostiene, Argentina pierde el rumbo, se impone el estatismo aislacionista, pese a los encomiables esfuerzos de algunos protagonistas por revertir la situación (como Krieger Vasena o Martínez de Hoz). Ello redundó en alta inflación, inestabilidad y estancamiento, que se expresa en fracaso económico. Para demostrarlo, utilizan las estadísticas de PBI de Angus Maddison. Muestran que en el período 1945–1990, Argentina creció sólo un 0,9% anual acumulativo per cápita, lejos de Brasil, México, Chile, Australia, Canadá, EEUU y Reino Unido (Tabla 8.1.). Claro que los autores no consideran a la dictadura cívico-militar como un quiebre histórico y un cambio de régimen, sino que la agregan en una única etapa, desde el primer peronismo hasta el radicalismo alfonsinista. Si consideramos una periodización diferente, como gran parte de los historiadores, y dividimos el lapso 1945–1990 en dos períodos: 1945–1975 / 1975–1990, podremos apreciar, con las mismas estadísticas de Maddison, que la debacle nacional vino con la dictadura y la crisis de deuda posterior. En el primer lapso, 1945–1975 (aún con la recesión de este último año), Argentina creció al 2,1% anual acumulativo per cápita, más que

Chile, EEUU y el Reino Unido, y similar a Canadá (no tan lejos, además, de la "Edad de Oro"!!!). Los autores omiten, asimismo, el análisis de los años 1964-1974, de alto crecimiento de la industria argentina, con una creciente inserción exportadora manufacturera.

En la Parte V, titulada "Reforma y Contrareforma", encontramos lo más jugoso del texto, amén del tono apologético con que está escrito. Se trata de la visión personal de un protagonista de aquellos años. Luego de la hiperinflación 1989/90, dice Cavallo, con su asunción en la cartera de economía, se instrumenta una estabilización exitosa –por primera vez desde los 40'– y la Argentina vuelve a la buena senda de apertura comercial y financiera, y desregulación de los mercados, en el marco del "Consenso Latinoamericano"... Se retoma el crecimiento con estabilidad, salvo por la crisis mexicana, que de todos modos se sortea exitosamente. Lamentablemente, dice Cavallo, luego de su renuncia en 1996, sus continuadores confundieron régimen monetario con cambiario, y mantuvieron la paridad dólar-peso, cuando debieron dejar flotar este último en 1997. Tal circunstancia, con la crisis rusa y brasilera, sumado al endeudamiento post-Cavallo, ..., llevaron a la situación crítica del 2001. El autor es nuevamente convocado por el entonces presidente Fernando De la Rúa y, luego de diversas peripecias, estaba a "dos meses" de lograr el equilibrio fiscal y el restablecimiento de la confianza financiera, cuando se impone el golpe institucional que derrocó al Gobierno e impidió alcanzar los mentados objetivos (pág. 377). A partir de allí, con Duhalde primero y, especialmente, con Néstor Kirchner y Cristina Fernández, después, se regresa a la perniciosa estrategia del populismo intervencionista y aislacionista, lo que arrojó pésimos resultados, siempre

según Cavallo. Finalmente, el autor se muestra esperanzado con el nuevo gobierno de Macri, que sigue la línea de apertura, desregulación, etc.

Pues bien, en términos generales, más allá del estilo llano y claro, el texto no agrega mucho a las interpretaciones ortodoxas de la historia económica nacional, y tiene una última parte apologética del rol de Cavallo, que resulta de interés histórico. Por lo demás, las posiciones son controvertidas, y han sido discutidas en diversas obras que no se abordan en el texto. Entre los muchos aspectos controvertidos, se encuentra la idea de que la apertura externa permite adquirir tecnología extranjera para modernizar el aparato productivo. Los autores expresan insistentemente esta concepción, en lo que parece ser un alineamiento a la típica visión neoclásica de la tecnología como una mercancía que se adquiere simplemente en el mercado, más allá de las referencias al "capital humano". Bajo esta mirada de la dinámica tecnológica, no resulta necesario un proceso de endogenización del desarrollo técnico, en base a la creación de capacidades industriales y de servicios sofisticados, con una significativa inversión estatal en ciencia y tecnología. Reminiscencias inadvertidas, tal vez, de momentos en que se mandaba a los científicos a lavar los platos², ...

Recibido: 10 de abril de 2019

Aceptado: 10 de mayo de 2019

2 Me refiero a la pública y conocida expresión de Cavallo en 1994 que literalmente envió a "lavar los platos" a la socióloga Susana Torrado

NORMAS PARA LOS COLABORADORES

La revista Ejes de Economía y Sociedad se propone como una revista que ofrece artículos originales en el campo de las Ciencias Económicas y Sociales y la producción de información. Su periodicidad es semestral. Tiene como propósito aportar al debate y la circulación de la producción académica en esas áreas del conocimiento, especialmente en Argentina y priorizando los estudios regionales. Se orienta a la promoción de la producción científica y académica inédita en el ámbito contable, administrativo, jurídico, matemático, estadístico, económico y humanístico de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos, así como de autores externos.

La Revista publica artículos en español, portugués e inglés.

El primer fascículo del año comprende el período entre enero y junio. Para este número se reciben artículos hasta el 31 de julio del año anterior a la publicación. El segundo fascículo corresponde al período entre julio y diciembre. Para este número se reciben artículos hasta el 31 de enero del año de la publicación.

Tanto las reseñas, los ensayos bibliográficos, como los artículos de investigación puestos a consideración de la revista, deben contar con las siguientes normas para su presentación:

Arial, 12 puntos, interlineado sencillo, hoja tamaño A4. Se debe enviar una versión del texto en formato de Word para Windows. Los escritos deben ser enviados vía correo electrónico a: revistaejes@fceco.uner.edu.ar.

Los artículos deben tener una extensión máxima de 60.000 caracteres con espacios (20 a 25 páginas), incluyendo las notas a pie de página y la bibliografía al final del texto. Se debe agregar al comienzo un resumen en español y en inglés de una extensión máxima de 800 caracteres con espacios (10 líneas), además debe incluirse las palabras claves y el título en inglés y en español.

Las reseñas tendrán una extensión máxima aproximada de 12.000 caracteres (4 páginas).

La revista EJES de Economía y Sociedad (EjES) sigue las normas de citación de la APA 6 (American Psychological Association 6ta, edición), puede consultarlas aquí: <http://normasapa.net/2017-edicion-6/>.

Para la publicación de reseñas de libros, se aceptan si el texto reseñado fue publicado máximo 5 años antes de la convocatoria y debe tratarse sobre temas relacionados con la especialidad de la revista. Existiendo la posibilidad de comunicarse con el autor del libro reseñado, se le invita para que haga una respuesta o replica, no mayor a 2 o 3 páginas, esto para generar canales de discusión dentro de la revista.

Se recomienda eliminar los metadatos de autoría y la autocita para preservar el anonimato del autor dado que la publicación utiliza el régimen de evaluación "doble ciego" (blind peer review).